



DESPUÉS DE SANTIAGO: INTEGRACIÓN REGIONAL Y RELACIONES UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA

JOAQUÍN ROY (Compilador)

The Jean Monnet Chair, University of Miami
Miami-Florida European Union Center





DESPUÉS DE SANTIAGO

Esta compilación está dedicada a meditar sobre el contexto, las decisiones y consecuencias de la Cumbre entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), celebrada en Santiago de Chile a finales en enero de 2013. Este acontecimiento se relaciona con otras circunstancias que ejercen una incidencia directa en el éxito de la operación o simplemente atañen a las relaciones entre regiones y bloques de Estados. Se debe prestar atención al propio estado global de la integración regional y de la cooperación inter-estatal, en un complejo escenario bicontinental más amplio. Con estas premisas, la primera parte de la colección se pregunta si el vínculo entre la UE y Latinoamérica es una "relación muy especial" y se especula acerca de la factibilidad del modelo europeo de integración y su aplicación en América Latina. La segunda parte está dedicada al análisis individual de casos de acuerdos especiales de la relación EU-LA (México, Chile, Perú, Colombia, Centroamérica). La tercera parte analiza las diversas aristas de los diferentes procesos de integración en el subcontinente sudamericano (Comunidad Andina, MERCOSUR) y cooperación (UNASUR). La última parte se concentra en los aspectos económicos y comerciales de los proyectos y realidades de integración latinoamericana y su relación con Europa.

Coautores:

Sergio Abreu
Iordan Gheorge Bărbulescu
Javier Bonilla Saus
Virginia Delisante Morató
Philippe De Lombaerde
Roberto Domínguez
Alexandru Mihai Ghigiu
Rita Giacalone
Paolo Giordano
Marcos Aurelio Guedes de Oliveira
Beatriz Hernández
Imtiaz Hussain
Christian Leffler

Michel Leví-Coral
Liliana Lizarazo
José-María Lladós
Orlando José Mejía Herrera
Veljko Milutinović
Pedro Miguel Montero González
Alejandro Pastorí
Félix Peña
Carlos Quenan
Joaquín Roy
Eric Tremolada
Dina Moulioukova, Asistente Editorial
Maxime Larivé, Asistente Académico

DESPUÉS DE SANTIAGO: INTEGRACIÓN REGIONAL Y
RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA

JOAQUÍN ROY (compilador)

**Después de Santiago:
Integración Regional y Relaciones
Unión Europea-América Latina**

Joaquín Roy (compilador)

Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair, 2013

**Después de Santiago:
Integración Regional y Relaciones
Unión Europea-América Latina**

Joaquín Roy (compilador)

Introducción de Christian Leffler

Con la asistencia editorial de Dina Moulioukova

Ilustración: El Mercurio, Santiago de Chile

Miami-Florida European Union Center/

Jean Monnet Chair, 2013

Participantes

Sergio Abreu	Beatriz Hernández
Iordan Gheorge Bărbulescu	Intiaz Hussain
Javier Bonilla Saus	Michel Leví-Coral
Virginia Delisante Morató	Liliana Lizarazo
Philippe De Lombaerde	Orlando José Mejía Herrera
Roberto Domínguez	Veljko Milutinović
Alexandru Mihai Ghigiu	Pedro Miguel Montero González
Rita Giacalone	Alejandro Pastori
Paolo Giordano	Félix Peña
Marcos Aurelio Guedes de Oliveira	Carlos Quenan

The Miami-Florida European Union Center of Excellence
A Partnership of the University of Miami and Florida International University
and
The Jean Monnet Chair of the University of Miami

The Miami-Florida European Union Center of Excellence (M-FEUCE) is one of the 11 *Centers of Excellence* supported by the European Commission at universities throughout the United States, as part of a broader effort to promote *people-to-people* contacts across the Atlantic. Thus, these EU Centers promote the study of the EU, its institutions and policies and EU/US relations through teaching programs, scholarly research and outreach activities in their local and regional communities.

The Jean Monnet Chair of European Integration, awarded by the European Commission's Jean Monnet Action of the General Directorate of Education and Culture in 2001 to the University of Miami, has been exclusively dedicated to strengthen the teaching and research of the EU, with a strong specialization on its relations with Latin America and the Caribbean and comparative regional integration.

***Miami – Florida
European Union Center***

University of Miami
1000 Memorial Drive
101 Ferré Building
Coral Gables, FL 33124-2231
Phone: 305-284-3266
Fax: (305) 284 4406
Web: www.miami.edu/eucenter

Jean Monnet Chair Staff

Joaquín Roy (Director)
María Lorca (Research Associate)
Maxime Larivé (Research Associate)
Dina Moulioukova (Assistant Editor)

Florida International University

Rebecca Friedman (FIU, Co-Director)

International Editorial Advisors:

Iordan Gheorge Bărbulescu, National University, Bucarest, Romania
Federiga Bindi, University Tor Vergata, Rome, Italy
Francesc Granell, University of Barcelona, Spain
Carlos Hakansson, Universidad de Piura, Perú
Fernando Laiseca, ECSA Latinoamérica
Finn Laursen, Dalhousie University, Halifax, Canada
Michel Levi-Coral, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador
Félix Peña, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina
Lorena Ruano, CIDE, Mexico
Eric Tremolada, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

ISBN 978-1-4675-7034-3

Printed in the United States by Thomson-Shore, Inc.

© Copyright 2013. Jean Monnet Chair/University of Miami. All rights reserved. No portion of the contents may be reproduced in any form without written consent of the publisher.

Índice

Introducción

La Cumbre de la CELAC-UE: un hito en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina

Christian Leffler

Director General, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)..... 1

La integración regional en Europa y América Latina: contexto

Joaquín Roy

Universidad de Miami..... 9

I. La UE y Latinoamérica: ¿una relación muy especial?

Una visión interregional de América Latina - entre el modelo europeo y el norteamericano

Jordan Gheorge Bărbulescu y Alexandru Mihai Ghigiu

Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administrativos (SNSPA)..... 23

Europa (y América) Latina: ¿quién se aleja de quién?

Javier Bonilla Saus y Virginia Delisante Morató

Universidad ORT, Montevideo..... 39

La influencia de la jurisprudencia comunitaria europea en los principales tribunales de los sistemas de integración latinoamericanos

Orlando José Mejía Herrera

Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (UNAN-León) 51

El modelo de integración europeo como guía para los poderes regionales del siglo XXI

Marcos Aurelio Guedes de Oliveira

Federal University of Pernambuco, Brazil 63

II. ¿Unos acuerdos más iguales que otros?

El colapso bancario: ¿fiebre mexicana producida por la tos financiera de España?
Imtiaz Hussain
Universidad Iberoamericana 75

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea:
lecciones e indicadores futuros para la liberación del comercio europeo
Veljko Milutinović
Graduate School of Business Studies, Belgrade, Serbia/ European
University Institute, Florence..... 89

Los acuerdos con Perú y Colombia
Roberto Domínguez
Suffolk University/ European University Institute..... 105

El Acuerdo de Asociación UE –Chile: ¿un vaso medio vacío?
Beatriz Hernández
Universidad Diego Portela, Santiago de Chile 117

III. ¿Sudamérica, UNASUR, o MERCOSUR?

Unión Europea-América del Sur: la posible relación entre actores globales
Michel Levi-Coral
Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.....135

El parlamento suramericano:
Una posibilidad real o un discurso demagógico
Pedro Miguel Montero González
Andean Parliament, Bogotá, Colombia 149

Los nuevos acuerdos de integración sudamericana: implicaciones para la estrategia del inter-regionalismo europeo
Rita Giacalone
Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.....157

Compromiso democrático en la UNASUR
Alejandro Pastori y Sergio Abreu Bonilla
Universidad de la República/ Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI)..... 169

IV. ¿Integración o comercio?

Modalidades de cooperación en América Latina y Europa

Félix Peña

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). 181

La relación entre la Unión Europea y América Latina: crecimiento y desarrollo

Eric Tremolada

Universidad Externado, Bogotá, Colombia 193

Acuerdos de Libre Comercio frente a derechos constitucionales

Philippe De Lombaerde y Liliana Lizarazo

*The United Nations Institute on Comparative Regional Integration
Studies (UNU-CRIS), Bruges, Belgium* 209

La crisis de la Zona Euro y sus efectos sobre las relaciones económicas birregionales Unión Europea / América Latina y el Caribe

Carlos Quenan

*Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (IHEAL)/ Universidad
de Paris III Sorbonne Nouvelle* 223

Acerca de los autores 245

Introducción

The CELAC-EU Summit: a mile stone in the relations between the European Union and Latin America

Keynote address

Christian Leffler
Managing Director
European External Action Service (EEAS)

Distinguidas autoridades Universitarias, estimado claustro de profesores, distinguidos invitados de América y de Europa. Queridos amigos.

Es para mi un honor dirigirme hoy ante ustedes en este seminario dedicado a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, apenas unas semanas después de la celebración de la Cumbre UE-CELAC de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar en Santiago de Chile el 26 y 27 de enero. Este evento fue organizando de manera conjunta entre Chile, como Presidencia de turno de la CELAC, y el Servicio Europeo de Acción Exterior, por parte de la Unión Europea, y reunió a unos 60 líderes durante dos días de intensas jornadas.

Pienso que la Cumbre de Santiago marca un antes y un después en nuestras relaciones bi-regionales, ya que por primera vez, hemos celebrado una Cumbre bi-regional, con la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe como único interlocutor regional, con Chile como Presidencia en nombre de toda la región. Ello no sólo es un paso más hacia la culminación de un proceso de integración político que la región lleva deseando desde hace ya tiempo, es además una manera mucho más ágil y eficaz de articular las relaciones políticas de la región con el resto del mundo en general y con la Unión Europea en particular. Entendemos que la creación de la CELAC obedece a una voluntad de sintonizar el creciente peso económico de la región con un mayor perfil político en la escena internacional.

Pero cabe preguntarse ¿qué significan las Cumbres? ¿Cuál es su utilidad? Las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe suponen la máxima expresión de lo que venimos llamando desde 1999 el “*partenariado estratégico bi-regional*”. Reflexionemos un instante sobre este concepto. El hecho de que sea un “partenariado” o asociación significa que nuestras relaciones son de igual a igual, hemos dejado atrás viejos esquemas asimétricos superados por la

historia. Por otra parte, nuestra relación es “estratégica”, es decir que ha de tratar aquellas cuestiones que son de interés común para nuestras dos regiones, pero también aquellos asuntos de carácter global que van más allá de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, sobre lo que, de manera conjunta, podemos tener una enorme incidencia. Algunos ejemplos de esto serían las cuestiones relacionadas con el cambio climático, la gobernanza económica mundial o asuntos de seguridad ciudadana o internacional. Juntos, sumamos alrededor de un tercio de los miembros de las Naciones Unidas, y a pesar de las diferencias que podamos tener, somos “socios naturales”. Somos las dos regiones del mundo que más tenemos en común, y nuestro objetivo ha de ser traducir esa afinidad cultural, esos valores comunes y manera compartida de ver la realidad social, nacional e internacional en una fuerza para introducir cambios positivos en nuestras dos regiones y en el resto del mundo.

La Cumbre de Santiago se ha celebrado en un momento de considerable inestabilidad, de desafíos y cambios en la escena internacional, que han afectado de manera particular a la economía de Europa. **La crisis económica que nos afecta es ciertamente muy dura y profunda, pero la respuesta que le estamos intentando dar en la Unión Europea es una muestra del nivel de ambición que tenemos, y, aún más importante, de la solidaridad de la que hacemos prueba,** sobre todo con aquellos Estados Miembros que más dificultades están experimentando. Todo ello con el objetivo de reforzar los cimientos de nuestra gobernanza económica y evitar que esto vuelva a suceder en el futuro.

En la Cumbre, nos hemos encontrado con una región – América Latina y el Caribe – en profunda transformación, con un gran dinamismo económico y político. Desde el punto de vista económico, ha estado creciendo de manera sostenida durante la última década alrededor de un 5% anual, con un crecimiento de sus exportaciones y sus inversiones al resto del mundo. Pero esto nos ha de recordar que el progreso económico incluye la responsabilidad de apoyar de manera más rigurosa y ambiciosa los desafíos internos pendientes en cuanto a la lucha contra la pobreza y al fomento de la cohesión social, y también aquellos que encontramos en la escena internacional.

No obstante, la región no sólo ha cambiado económicamente. Su consolidación democrática en los últimos años ha sido remarcable – prácticamente todos los países de la región pueden calificarse de democráticos, y ello ha tenido su reflejo en las renovadas dinámicas de integración regional. Pero aquí también nos quedan desafíos importantes.

La democracia no es sólo una estructura formal de consulta popular que se activa cada cierto tiempo. La democracia ha de ser entendida como un proceso cuyos efectos han de poder sentir los ciudadanos a diario. En este sentido, una participación democrática incluyente es un pilar esencial para la cohesión social. La transparencia y la rendición de cuentas son igualmente importantes a la hora de crear confianza entre la ciudadanía y sus representantes electos. **Por lo tanto, sobre las bases establecidas en las últimas décadas, la región está en buena**

posición para ir más allá de la democracia formal, y aspirar a consolidar un idea de democracia más activa y participativa.

Por otra parte, desde la Unión Europea seguimos con gran interés la evolución de CELAC, UNASUR y de la Alianza del Pacífico, como nuevos procesos de intercambio e integración, así como de otros más antiguos como CARICOM en el Caribe, SICA en Centroamérica, MERCOSUR y la Comunidad Andina. En suma, hoy en día, esta claro que la visión desde Europa es que América Latina y buena parte del Caribe han cambiado. Y esto queda reflejado también en los principales foros internacionales, donde algunos países de América Latina son cada vez más influyentes – una buena muestra de ello son los dos asientos que ocupa en el Consejo de Seguridad o los tres miembros con los que cuenta el G-20, además del papel que han jugado en la escena internacional no sólo los del continente pero también aquellos del Caribe, por ejemplo en el terreno del desarrollo sostenible, el proceso Rio+20, y en las conferencias sobre cambio climático de los últimos años en Cancún, Durban y Doha.

Por lo tanto, no cabe duda de que en suma, estamos ante un momento de cambio para América Latina y el Caribe, pero volviendo a la última Cumbre, ¿cuales fueron sus resultados y por qué ha de considerarse como un hito (*milestone*)?

El título de la Cumbre de Santiago fue “*Alianza para un Desarrollo Sostenible: promoviendo inversiones de calidad social y medioambiental*”. Con el, quisimos reflejar algo a la vez actual y también un objetivo común sobre el que trabajar en el futuro. En cuanto a inversiones y comercio, las cifras se han repetido mucho en los últimos tiempos, y hablan por si solas: la UE sigue siendo el principal inversor directo extranjero en la región, el stock de inversión directa extranjera procedente de la Unión Europea, con alrededor del 43%, supera a nuestras inversiones en Rusia, India y China juntos. Los flujos de IDE procedentes de la UE hacia LAC durante la última década han sobrepasado el nivel de crecimiento de IDE a nivel mundial. Esto es particularmente destacable en el actual contexto de crisis. Todo ello no hace más que resaltar la confianza del inversor europeo en Latinoamérica y en su futuro.

La UE es por lo tanto el mayor inversor en América Latina y el Caribe. No obstante, el verdadero valor añadido de las inversiones europeas reside en la calidad de las mismas.

¿Qué quiere decir esto? Significa que las inversiones europeas tratan de promover dos elementos fundamentales, que contribuyen de manera decisiva a un desarrollo inclusivo y a largo plazo, y que hemos tratado de resaltar en la pasada Cumbre:

- La creación de trabajo digno, por una parte
- El respeto a los estándares laborales y medioambientales, por otro

El empleo creado por la inversión europea no sólo aspira a ser digno, si no que también es altamente cualificado, ya sea en las industrias tradicionales o en el sector de los servicios.

En cuanto a los estándares laborales y medioambientales, hay que destacar que las empresas de la UE son líderes mundiales en ambos temas, que son principios clave de la Responsabilidad Social Corporativa, y además, aumenta el grado de compromiso y aceptación por parte de comunidades locales.

Las empresas europeas contribuyen de manera significativa al desarrollo local reinvertiendo parte de los beneficios o a través de la transferencia de tecnología, pero también financiando varios proyectos de desarrollo y fortaleciendo conceptos como la Responsabilidad Social Corporativa, antes mencionado, o Trabajo Digno en las economías regionales – frente a otras inversiones extranjeras que se basan a veces en parámetros diferentes.

En conjunto, es justo decir que en la región, el crecimiento económico ha sido bueno, se ha creado empleo, pero **a pesar de todo América Latina y el Caribe sigue siendo la región con mayor desigualdad social del mundo**. Por ello, la inclusión social ha de ser igual de importante que la inclusión política. Sin olvidar que ambas tienen un coste y requieren inversión: la inclusión social requiere esfuerzos sostenidos a largo plazo en áreas como la educación, la sanidad o la vivienda – lo que significa un mejor reparto de la riqueza. Esto, a su vez, nos lleva al terreno de los impuestos y la necesidad de un modelo fiscal que pueda responder a estas necesidades - lo cual indudablemente exige consenso político. De esta manera, vemos que ambos conceptos – inclusión social e inclusión política – quedan estrechamente ligados.

Desde Europa queremos que nuestra presencia empresarial sea vista como un vector de la cohesión social, de compromiso medioambiental, todo ello con perspectivas de permanencia a largo plazo. Y todo ello, evidentemente no es incompatible ni va en detrimento de la rentabilidad legítima que toda empresa desea obtener - si no todo lo contrario.

No obstante, **en Santiago también subrayamos la importancia de contar con un marco jurídico y de política económica estable y predecible, que pueda fomentar el crecimiento de la inversión**. La actualidad nos sigue recordando lo importante que resulta este aspecto. La UE reconoce el derecho de un país soberano de nacionalizar una empresa por razones de interés público. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, en principio se trata de un asunto entre una empresa privada y el gobierno en cuestión. Pero en todo caso, es fundamental resaltar que cuando tienen lugar, estas nacionalizaciones han de realizarse a través de un proceso legal establecido, de manera transparente y no discriminatoria, y con pago de una compensación adecuada. Además, hay que tener en cuenta que las nacionalizaciones y expropiaciones que las empresas extranjeras sufrieron el año pasado dan una señal muy negativa a la comunidad empresarial internacional. Una política sistemática y repetida de nacionalizaciones de empresas

extranjeras no hace más que dañar seriamente la elección de esos países como destino de la inversión.

Por otra parte, la Cumbre también sirvió para tratar otros asuntos, así como renovar nuestras bases de trabajo para los próximos años.

En este sentido, se adoptaron dos documentos clave: la Declaración de Santiago – que reafirma la voluntad política de trabajar de manera conjunta - y un Plan de Acción, que debería ser considerado como la materialización práctica de esa voluntad política. Este plan integra dos nuevos apartados dedicados a cuestiones de género, por una parte, y a inversiones y emprendimiento para un desarrollo sostenible, por otro, que vienen a sumarse a los ya existentes, adoptados tras la Cumbre de Madrid en 2010: ciencia, medioambiente, integración regional, migración, educación y empleo para la inclusión social, y finalmente el problema mundial de las drogas. Nuestro objetivo es desarrollar a lo largo de este año este renovado Plan de Acción, en particular en lo referente a sus dos nuevos apartados.

Además, en Santiago, el Presidente del Consejo Europeo Hermann Van Rompuy y el Presidente de la Comisión Jose Manuel Barroso tuvieron la ocasión de reunirse de manera más específica con los líderes de América Central y los del Caribe. La reunión con América Central supuso un avance importante en el proceso de ratificación del Acuerdo de Asociación con esta sub-región. Una vez entrado en vigor abrirá una nueva fase en nuestras relaciones. La reunión permitió también reafirmar nuestro compromiso en cuanto a cooperación en materia de seguridad ciudadana. Somos plenamente conscientes de que para el pleno desarrollo de la sub-región se requiere un entorno seguro y estable. En este sentido, la UE participa activamente en el llamado "Grupo de Amigos" para la seguridad en América Central, y estamos actualmente definiendo una estrategia europea para potenciar nuestra acción en este terreno.

Asimismo, los líderes de la UE mantuvieron una Reunión de Alto Nivel con CARIFORUM, que giró en torno a los avances en dos pilares: uno comercial (el Acuerdo de Partenariado Económico) y otro político (con la Estrategia Conjunta UE-Caribe).

Finalmente, la Cumbre también ha ofrecido un espacio a la Fundación UE-LAC, que se encuentra ya operativa y cuyos insumos estimularán a la sociedad civil de ambas regiones.

Es importante destacar también que justo antes de la Cumbre de Santiago, tuvo lugar la Cumbre de la UE con Brasil. Este evento, junto con los contactos que tuvo el Comisario de Comercio Karel de Gucht con MERCOSUR ya en Santiago, han servido para impulsar el proceso de negociación del acuerdo de asociación entre la UE y MERCOSUR, con la perspectiva de intercambiar ofertas en cuanto a la fijación de aranceles en el último cuarto de 2013.

En Santiago, también se habló mucho de la Alianza del Pacífico, que suscita gran interés en la UE. Desde el punto de vista económico tenemos acuerdos comerciales con sus cuatro socios. Tras la cita de Santiago y después

del voto favorable del Parlamento Europeo, el pasado diciembre, estamos ahora muy cerca de la aplicación provisional de los Acuerdos de Libre Comercio que la Unión Europea ha firmado con Perú y Colombia. Pero en las palabras del Presidente Barroso tras las Cumbre, no hay que olvidar que aunque América Latina y el Caribe, y también Europa, "*estén mirando al Pacífico, nuestros corazones siguen siendo Atlánticos – sin olvidar que este océano nunca sirvió como zanja, más bien como puente*". Esto será aún más verdad a medida que avancemos en la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América. Los estudios al respecto estiman que aumentará nuestro PIB un 0,5%, pero lo más importante es lo que significa para el espacio Atlántico en el que también participa América Latina y el Caribe. Las negociaciones se anuncian difíciles, pero tenemos la voluntad de llevarlas a cabo, y creo que ello vendrá a sumarse al gran número de acuerdos existentes con América Latina, a la que sin duda también traerá beneficios.

En la Unión Europea, creemos firmemente que una región no puede prosperar a costa de otra, ni tampoco puede ser inmune a la suerte que corran otras. Lo mismo se puede decir de nuestras relaciones bi-regionales. Hemos de hacer el camino juntos y lo más fuertes posibles. Sin embargo, las Cumbres entre nuestras dos regiones son citas regulares pero con demasiado tiempo entre ellas, dejando nuestras relaciones en suspenso, en un mundo que avanza cada vez a mayor velocidad. Si bien las Cumbres son esenciales para dar impulso político y estimular, en líneas generales, el proceso bi-regional, es en el día a día donde reside la parte más importante de nuestro trabajo. Para ello, contamos con diversos niveles de diálogo bi-regional tanto geográfico como sectorial, con los que potenciar el periodo inter-Cumbres. Y además, contamos ahora con la Fundación UE-LAC como nuevo instrumento con el que promover los contactos entre la sociedad civil de ambas regiones, vinculándolas al proceso intergubernamental. Tras el buen trabajo de nuestros queridos amigos de Chile, desde el Servicio Europeo de Acción Exterior trabajamos ya con la nueva Presidencia CELAC, que no queda lejos de aquí: Cuba.

La cita de Santiago ha permitido resaltar la importancia de nuestras relaciones económicas y de sus importantes conexiones sociales y medioambientales. Ha permitido reafirmar nuestra voluntad política de colaboración. Contamos además con un renovado Plan de Acción y un denso entramado de acuerdos de todo tipo con las diferentes partes de la región que irán desarrollándose en los próximos meses. **Pongámonos manos a la obra: 2015 no está lejos.**

Sin embargo, en la UE somos conscientes de que no somos el único socio que tiene la región. Estamos constatando el auge de nuevos actores que tradicionalmente no han estado presentes. Estos nuevos socios son cada vez más visibles. Según nuestras estimaciones, China, por ejemplo, podría sobrepasar a la UE como socio comercial con la región en 2015. No obstante, hay que tener en cuenta que la gran mayoría de las importaciones chinas son de materias primas o recursos naturales, y que sus inversiones son principalmente en sectores extracti-

vos (energía y minería). La gran demanda china podría acentuar los desequilibrios ya existentes en la región en relación con la dependencia de las exportaciones de recursos naturales. En cualquier caso, es necesario analizar el impacto de cualquier actor en la región en términos de estabilidad a largo plazo, responsabilidad social corporativa, compromiso medioambiental, creación de empleo duradero y transferencia de tecnología, **áreas en las que la Unión Europea lleva demostrando su firme compromiso desde hace tiempo.**

Para terminar, quisiera reiterar que nuestra larga relación bi-regional, que en su actual estructura dio comienzo con la Cumbre de Río allá por 1999, ha sido posible porque lo que nos une es la idea, la percepción, de que somos dos regiones muy cercanas, unidas por afinidades políticas, económicas y culturales, por los contactos históricos entre nuestras poblaciones, pero también por una visión de futuro compartida frente a otras partes del mundo.

Y precisamente son estos contactos entre sociedades, entre comunidades empresariales, los contactos académicos y científicos y de la sociedad civil en general, lo que crean una dinámica de "abajo hacía arriba" y hacen que, en última instancia, el entendimiento entre Estados tenga una base más sólida. No perdamos este espíritu de vista en nuestro trabajo diario.

Muchas gracias por su atención y les deseo un muy buen seminario.

La integración regional en Europa y América Latina: contexto

Joaquín Roy

Universidad de Miami

Abstract

This introduction is set in the celebration of the Santiago de Chile summit held at the end of January of 2013, in the aftermath of the signing of the Association Agreement between the EU and Central America in 2012. Because of the economic crisis, in Europe there is questioning of the supranational essence, at the same time as enjoying a positive historical balance. Latin American integration, on the other hand, is still subjected to nationalism and presidential pressure, although it enjoys economic progress. Traditional integration systems with a certain degree of supranationalism profile coexist with other experiments in cooperation. Some countries seem to oscillate between different Systems. Some opt for external alliances with Europe and the United States. At both sides of the Atlantic, there is a contrast between the historical record, self evaluation and reality. CELAC, for example, does not have supranational entity, while the EU does. In spite of all difficulties, the EU follows its path, presenting its model of integration as feasible. Latin America searches for its system.

Resumen

Esta introducción se enmarca en la celebración de la cumbre de Santiago de Chile a finales de enero de 2013, en la estela de la firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica en 2012. Debido a la crisis económica, en Europa se cuestiona la esencia supranacional, al tiempo que puede presumir de un balance positivo en la historia. La integración latinoamericana, por su parte, está todavía sujeta al lastre del nacionalismo y el presidencialismo, aunque muestra un progreso económico notable. En América coexisten los sistemas históricos tradicionales con cierto perfil institucional, junto a otros experimentales. Unos países oscilan entre ellos, y otros optan por alianza externa con Europa y Estados Unidos. A ambas orillas del Atlántico, existe un contraste entre el registro histórico, la autoevaluación y la realidad constatable. La CELAC no posee consistencia supranacional, mientras la UE la presume. A pesar de todo, la UE sigue su camino, presentando su modelo como factible. América Latina busca su propio sistema.

El marco del impacto de las decisiones y consecuencias de la Cumbre entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe

(CELAC), celebrada en Santiago de Chile a finales de enero de 2013,¹ con el recuerdo de la exitosa firma del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica a mitad del año anterior, es más amplio.² Estos dos hitos de las relaciones entre Europa y el bloque latino-caribeño cierran un ciclo de institucionalización que se remonta a la cumbre fundacional celebrada en Río de Janeiro en 1999, seguida por las que tuvieron lugar en Madrid en 2002, en Guadalajara en 2004, Viena en 2006, Lima en 2008, y Madrid de nuevo en 2010. Entrelazado con estas muestras mediáticas se inserta un nutrido número de acuerdos comerciales, políticos y de cooperación. Conviene, sin embargo, también sopesar la simultaneidad de los últimos acontecimientos con otros hechos recientes que de una forma u otra tendrán una incidencia directa en el éxito de la operación o simplemente atañen a las relaciones entre regiones y bloques de Estados. En primer término, se aconseja tener presente el propio estado global de la integración regional y de la cooperación inter-estatal. Esta actitud serviría de toque de moderación para la satisfacción comprensible por la finalización de las negociaciones con Centroamérica y las expectativas para el progreso de acuerdos con el resto del continente.

¹Para un repaso de la información básica de la Cumbre, véanse los documentos producidos por la Fundación UE-LAC: *EU-LAC Foundation*: “LAC-EU Economic Forum 2013”. Jan. 21, 2013; (<http://www.eulacfoundation.org/news/vi-eurolat-ordinary-plenary-session>); *EU- EU-LAC Foundation* . “IV EU-CELAC Business Summit”. Jan. 25, 2013. (<http://www.eulacfoundation.org/news/iv-eu-celac-business-summit>); *EU-LAC Foundation*. “ I EU- LAC Academic Summit” 22 Jan. 2013 (<http://www.eulacfoundation.org/news/i-eu-lac-academic-summit>); *EU-LAC Foundation*. “EU-LAC Foundation at the I EU-CELAC Summit.” 26 Jan. 2013 (<http://www.eulacfoundation.org/news/eu-lac-foundation-i-eu-celac-summit>).

Fundación Unión Europea-América Latina. *Bases renovadas para la relación Unión Europea, América Latina y el Caribe*. (Hamburgo: EU-LAC, 2012); José Antonio Sanahuja. *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. (Hamburgo: EU-LAC, 2012). Entre la documentación producida por la CEPAL, destaca esta exhaustiva monografía: CEPAL. *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*. (Santiago de Chile: CEPAL, 2013). <http://www.iadb.org/intal/inalcdi/PE/2012/10451es.pdf>; <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/48080/P48080.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/cooperacion/tpl/top-bottom.xslt>. Se recomienda consultar la página del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), organizador de la Cumbre Académica: <http://www.celare-alcue.org/>, y especialmente el volumen coordinado por Gonzalo Arenas Valverde y Héctor Casanueva (eds.) *Unión Europea, América Latina y el Caribe: de Madrid 2010 a Santiago 2013*. (Santiago: Celare, 2012).

² Texto: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=689&serie=4-07&langId=en#>

La integración regional a ambos lados del océano presenta un panorama contrastivo, contradictorio, paradójico y también preocupante. Este escenario está presidido notablemente por la grave crisis financiera de Europa, y muy especialmente en unos países emblemáticos para las referencias latinoamericanas, como es el caso notorio de España. Además, no debe olvidarse el propio cuestionamiento interno de la esencia histórica de la UE, puesta en duda en su médula supranacional y en el progreso de la joya de la corona, el euro.³ Se recuerda que la construcción de la UE desde el Tratado de París (1951) que puso en marcha la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)⁴ se apoyó en argumentos económicos hacia la forja de un Mercado Común con el Tratado de Roma de 1957, que dio luz a la Comunidad Económica Europea (CEE). Pero el objetivo fue político. Hoy la debilidad de la eurozona amenaza toda la UE. De ahí que numerosas voces demanden la alternativa de “más Europa”, que lleve a una unión política, y no se quede simplemente en una unión fiscal. Se lamenta, un poco tarde, que la UE se diseñó con la vista puesta en el crecimiento y en el progreso, no con la mira puesta en la regresión y las carencias de protección.

Consideradas conjuntamente, Europa y América Latina no están pasando por un buen momento con respecto a sus ensayos y logros de integración regional. Aunque ambas regiones rastrean las fundaciones de sus sistemas de cooperación inter-estatal a décadas atrás (1960, nacimiento de la ALALC; 1950, Declaración Schuman), los caminos seguidos han sido diferentes y con variados balances históricos. A pesar de la actual seria crisis financiera, Europa puede presumir de un balance en el que destaca que ha avanzado tenazmente, si se tiene en cuenta el prisma de comparación histórica, en la senda de ampliación y profundización del sistema de integración. Por otro lado, la integración latinoamericana cojea desde su fundación de unas carencias innatas. La región ha experimentado un lento proceso de evolución de sus sistemas subregionales, sin una iniciativa sólida que incluya en el riguroso concepto de integración real de todos los países del subcontinente.⁵ Hoy, la primacía de la soberanía nacional y el presidencialismo someten a la región bajo la implacable fuerza del populismo.⁶

³ Para una muestra de los recientes estudios: María Lorca-Susino, “The Eurozone and the Economic Crisis: An Innovative SWOT Analysis.” In Joaquín Roy (ed.) *The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. (Miami: European Union Center/Jean Monnet Chair, 2012), pp. 85-103. <http://www.as.miami.edu/eucenter/books/EU%20BOOK%202012-120601.pdf>

⁴ Véase Santiago Gómez-Reino. “La actualidad del pensamiento de Robert Schuman en el contexto de la Convención sobre el futuro de Europa.” Miami: European Union Center/Jean Monnet Chair. Working Paper: August, 2002. <http://www.miami.edu/EUCenter/Papeles%20de%20Coral%20Gables.pdf>

⁵ Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.) (2010), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur* (Barcelona: CIDOB, 2010).

Sombras europeas y encrucijada latinoamericana

Más allá de los detalles puramente económicos y financieros, conviene reparar en la incidencia de la crisis europea en el propio tejido de integración, base de la consolidación de la paz, la convivencia democrática y la construcción de un punto de referencia para el resto de los experimentos de integración, cooperación económica y consulta entre estados. Especial atención se debe prestar al impacto que la coyuntura económica tiene en el entramado institucional de la UE. Se ha cuestionado la preeminencia de sus entes fundamentalmente supranacionales, como el caso emblemático de la Comisión, cuya autoridad se ha visto erosionada por un progresivo intergubernamentalismo, larvado por impulsos de los gobiernos. Conviene, por otra parte, también examinar con detalle los más recientes acontecimientos de algunos países seleccionados de Europa que, por una razón u otra, merecen especial atención. Además del variante papel de Alemania, convertida en centro decisorio no solamente económico, sino también político, no debe olvidarse la atención hacia Francia, su socio irremplazable en la integración europea, en transición política y tensiones sociales. Italia, también en incierta etapa política, sigue siendo un pilar ineludible en el proceso europeo. Finalmente, la ambivalencia de la pertenencia de Reino Unido a la UE se ha visto dramatizada por las perspectivas de referéndum, bajo la presión euroescéptica.

En una dimensión especial, relevante para la integración latinoamericana, resulta digno de meditación que España, el Estado Miembro de la UE que más se distinguió en su momento liderando el apoyo europeo en Centroamérica, y que apostó decisivamente por la senda de las relaciones con América Latina, ahora se encuentre en una situación precaria en el plano financiero.⁷ Como daño colateral, este síntoma amenaza a su cohesión social y su impecable sistema político generado por la transición del franquismo a la democracia, basado en la reconciliación y el progreso económico, que tan bien supo vender en los 80 y 90. Finalmente, acrecentando la alarma causada por el caso del desastre económico de Grecia, el problema español ha añadido todavía más preocupación a la debilidad general de Europa.

⁶ Joaquín Roy, “El nuevo populismo en América Latina”. *Archivos del Presente/Foreign Policy-Argentina*, Buenos Aires (Argentina). año 14, No. 52, 2010, pp. 129-136. http://www.archivosdelpresente.com/new/publicaciones_det.php?id=71

⁷ Para un panorama de la experiencia de España en la UE: Joaquín Roy and María Lorca (eds.) *Spain in the European Union: the First Fifty Years (1986-2006)*. (Miami: European Union Center/Jean Monnet Chair, 2011). <http://www6.miami.edu/eucenter/books/SPAIN-EU-25.jpg>

Al otro lado del Atlántico, mientras hace apenas unos años cabía esperar que los problemas económico-políticos afectaran a los procesos de integración latinoamericanos, y a su desarrollo en general, la región aparentemente se puso a salvo de la crisis que ha estado aquejando al viejo continente. Pero esta percepción, confirmada por los datos estadísticos de crecimiento, se contradice por las dificultades de los avances de los diferentes planes de integración subregional, más allá de algunos novedosos experimentos de alianzas, cooperación y consulta inter-latinoamericanos.

Por un lado, resulta verdaderamente paradójico que Centroamérica, una subregión de límites geográficos modestos, que parecía rezagada en completar su proceso y que había demorado preocupantemente la consecución de un ansiado Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, aparezca por fin como ganadora de la atención europea. De la obsesión por la apuesta de un MERCOSUR con brillante futuro, con el que entablar una sólida relación que se fuera despararrando por el resto del continente,⁸ se ha llegado a primar una subregión de limitadas proporciones. Se ha regresado, se espera que exitosamente, al origen de la implicación europea en la época de mediados de la década de los 80, cuando América Central recibió más ayuda per capita de la UE que el resto del mundo en desarrollo, con la recompensa de haber contribuido a la pacificación y la reconstrucción de un istmo en convulsión.⁹

Por otra parte, resulta siempre aleccionador meditar sobre el desarrollo de los propios sistemas de integración latinoamericanos, por una variedad de razones, entre las que destacan dos clases. Una es el examen de la evolución de cada uno de los experimentos, ya que todos en cierta medida tienen la huella o la inspiración del modelo europeo, o al menos como punto de referencia ineludible. Otras razones son de índole más práctica y atañen al estado de la región como escenario receptor de inversiones, ayuda al desarrollo y mutuas relaciones directas, tanto en terrenos de trasvase de emigración, como en temas sensibles y con-

⁸ Manuel Cienfuegos. "El Mercosur y la Unión Europea: Balance de una década de negociaciones para la creación de una Asociación Birregional y perspectivas de futuro," En Joaquín Roy and, Roberto Domínguez (eds). *España, la Unión Europea y la Integración Latinoamericana* (Miami: Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair. 2010), pp. 319-344. <http://www.as.miami.edu/eucenter/books/espana-UE-AL.pdf>; Carlos Malamud, «UE y Mercosur: negociaciones sin futuro» Real Instituto Elcano ARI 61/2012 - 27/9/2012 (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari61-2012_malamud_ue_mercosur)

⁹ Para un análisis de la implicación de la UE en Centroamérica en esos años: Joaquín Roy, compilador. *La reconstrucción de Centroamérica: el papel de la Comunidad Europea*. (Coral Gables, Fla.: Instituto de Estudios Ibéricos, University of Miami, 1991).

flictivos, como es el del tráfico de drogas. En cualquier caso, toda atención mutua debe tener siempre presente que América Latina (junto con Estados Unidos y Canadá) es la región del planeta más próxima a Europa por motivos históricos, lingüísticos, culturales, jurídicos y religiosos. Aunque con aristas variadas, la entidad atlántica en forma triangular tiene unas bases incuestionables. Debido a los antecedentes históricos de la relación europeo-latinoamericana y la aspersión del modelo de integración original de la UE, conviene reparar en la incidencia de la crisis europea en el propio tejido de integración.

En América Latina, al lado de los sistemas subregionales históricamente instalados y jurídicamente todavía respetados por sus socios (MERCOSUR, CAN,¹⁰ SICA,¹¹ CARICOM), han surgido recientemente otras apuestas (ALBA, UNASUR,¹² CELAC) que bajo la etiqueta equívoca de la integración apuntan a objetivos disímiles y de intenciones diversas. Además, algunos países individuales se han dedicado a preocupantes trueques de ubicación (Venezuela hacia MERCOSUR,¹³ al igual que la intención de Bolivia) y alianzas económicas tanto con Estados Unidos como con Europa, por parte de países por separado (México,

¹⁰Aimee Kanner. “Las relaciones exteriores de la Unión Europea con la Comunidad Andina: un enfoque de gobierno”, José María Lladós, y Félix Peña, eds., *La Unión Europea y la Integración Regional: Perspectivas Comparadas y Lecciones para las Américas*, (Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero/ Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, 2005), pp. 251-265.

¹¹ Se recomienda la consulta de Fernando Rueda-Junquera “La integración económica centroamericana y el Acuerdo de Asociación con la UE: ¿Una oportunidad para la Asociación Estratégica Birregional?” en Joaquín Roy y Roberto Domínguez (eds). *España, la Unión Europea y la Integración Latinoamericana*. (Miami: Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair. 2010), pp. 205-226. <http://www.as.miami.edu/eucenter/books/espana-UE-AL.pdf>;

¹² Rita Giacalone. “Región y regionalismo en los acuerdos de integración económica; de Latinoamérica a Sudamérica.” Miami: European Union Center/Jean Monnet Chair. October 2006. http://www6.miami.edu/eucenter/EU_Long%20Paper19_fall-06_Giacalone.pdf; Félix Peña. “La integración del espacio sudamericano – La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?” Miami: European Union Center/Jean Monnet Chair. EUMA Vol. 6, No. 3. April 2009. <http://www6.miami.edu/eucenter/publications/PenaSAmerIntegratEdiEUMA09.doc.pdf>

¹³ Rita Giacalone. “Mercosur y Venezuela: Estructura económica y escenario tendencial,” In, Joaquín Roy y Roberto Domínguez (eds). *España, la Unión Europea y la Integración Latinoamericana*. Miami: Miami-Florida European union Center/Jean Monnet Chair. 2010, pp. 293-318. <http://www.as.miami.edu/eucenter/books/espana-UE-AL.pdf>

Chile). El fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la arriesgada misión totalizadora liderada por Estados Unidos en 1994, como ampliación conceptual del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA), aconsejó a Washington optar por una estrategia individualizada o por bloques de alcance territorial limitado (llamados “alquitas”). Otros países latinoamericanos (Perú, Colombia), ante la incertidumbre de sus propios sistemas de integración, eligieron la doble vía del camino del norte, entablando alianzas con la UE. Estos movimientos parecen responder a la adopción de una vía bilateral, con un cierto abandono de la norma estrictamente biregional ambicionando acuerdos con bloques consolidados.¹⁴

Anhelos, autopercepción y realidades

En ambos continentes, los procesos de integración regional han estado reflejados en la primera década del nuevo siglo según el prisma apropiado que se ha aplicado a su observación. Resulta verdaderamente intrigante el contraste entre tres ángulos diferentes y complementarios. Por un lado, subsiste el entramado compuesto por los anhelos históricos, las ambiciones documentadas y también por las frustraciones reconocidas. En segundo lugar surge la apariencia mostrada por una autoevaluación de índole gubernamental e institucional que ha persistido como positiva a ambas orillas del Atlántico. En tercer término se revela la realidad palpable, sujeta a inspección y comentario. El resultado del contraste notable de la combinación de estas tres dimensiones no puede considerarse como negativo, ni como positivo, sino simplemente como realista. Usando la metáfora del vaso medio lleno o medio vacío, desde un ángulo ambicioso pudiera decirse que el balance de la integración latinoamericana es decepcionante. Desde otra perspectiva, puede aducirse que el panorama pudiera ser peor, huérfano de alternativas con expectativas de progreso. Pero aún en ese caso no puede justificarse el silencio sobre las limitaciones y sus causas profundas. Este diagnóstico provisional debe aceptarse como una vía apropiada para tener una idea más aproximada sobre de donde proviene el concepto de integración en Europa y en América, cómo el modelo de la UE se ha implantado, adaptado o rechazado en América Latina, y cuál puede ser el retrato a mediano y largo plazo.

¹⁴ Esta ha sido la recomendación de numerosos expertos. Véase una muestra: Celestino del Arenal. “[Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?](http://ucm.academia.edu/CelestinodelArenal/Papers/596423/Las_relaciones_entre_la_UE_y_America_Latina_abandono_del_regionalismo_y_apuesta_por_una_nueva_estrategia_de_caracter_bilateralista)” Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo. 2010. http://ucm.academia.edu/CelestinodelArenal/Papers/596423/Las_relaciones_entre_la_UE_y_America_Latina_abandono_del_regionalismo_y_apuesta_por_una_nueva_estrategia_de_caracter_bilateralista

Para captar una descripción de los anhelos históricos y la apariencia autoconstruida nada mejor que examinar la parafernalia de la Cumbre CELAC-UE de Santiago. Todo el protocolo y el guión seguido a rajatabla contribuyeron a la reflejar el retrato que se intentaba proyectar. La Unión Europea estaba dualmente representada por su presidente Herman Von Rompuy, emanando su dimensión originariamente intergubernamental, y por la Comisión, liderada por José Manuel Durao Barroso, emanando su innata naturaleza supranacional, como guardiana de los Tratados. Replicando el formato de la recepción del Premio Nobel de la Paz en Oslo, ambos dirigentes ofrecieron sendas declaraciones públicas. Aunque el presidente del Parlamento no estuvo presente, como sí lo hizo en la ceremonia del premio, el papel del legislativo europeo protagonizó la celebración de la paralela Asamblea Parlamentaria en conjunción con representaciones variadas de entes similares de América Latina, aunque de poderes y legitimidad diferentes.¹⁵ Ahora bien, nótese que en cuanto cabe a la soberanía plenamente compartida, es la Comisión la entidad negociadora, un aspecto ausente en los sistemas latinoamericanos, huérfanos de unas políticas comunes plenas.

La entidad compuesta por América Latina y el Caribe, plasmada en la CELAC, se presentaba liderada, aunque fuera pro-tempore, por el presidente chileno Sebastián Piñera, quien había recibido la batuta de Venezuela (inspiradora del nuevo ente), y ahora la entregaba a Cuba, liderada por Raúl Castro, un detalle entre simbólico y objetivo de cuestionamiento por lo que refleja de variedad ideológica de un sistema que utiliza la palabra “integración” de forma muy diferente a la empleada por la UE, donde se exige la doble condición de democracia liberal y economía de mercado. La variedad de membresía de CELAC se volvía a replicar en la celebración de su propia cumbre justamente cuando se clausuraba el cónclave EU-Latinoamérica/Caribe. La asistencia de los mandatarios (aunque con ausencias) a una cena ofrecida por Piñera en el Palacio de la Moneda reflejó fielmente el puntilloso protocolo de igualdad.

Ahora bien, el propio Piñera dramatizaba en conferencia de prensa la orfandad institucional de CELAC. En una declaración excepcional, al ser preguntado sobre la potencial competencia con la OEA, el mandatario chileno fue contundente, legalmente adecuado y probablemente poco diplomático, cuando contestó que eran dos entes totalmente distintos. No solamente diferían en membresía (CELAC se ha calificado como una OEA sin Estados Unidos y Canadá), sino en esencia. CELAC no tiene tratado, instituciones, sede o presupuesto. Pero la UE, siempre respetuosa con los reclamos latinoamericanos de personalidad, ha aceptado el traspaso del papel que antes tenía el Grupo de Río al nuevo ente. Mientras tanto, recuérdese que las limitaciones institucionales del Sistema Cen-

¹⁵ Para información general: *LAC Foundation*. “VI EuroLat Ordinary Plenary Session”. Jan.23, 2013 (<http://www.eulacfoundation.org/news/vi-euro-lat-ordinary-plenary-session>).

troamericano se reflejan en la identificación de los signatarios del Acuerdo: la Comisión Europea y cinco Estados centroamericanos, sujetos a ratificación individual.¹⁶

Entre el realismo y la esperanza

Latinoamérica ha quedado apresada entre su ambivalente senda hacia la integración regional y la atracción por la influencia del modelo europeo. Sin embargo, el llamado “nuevo regionalismo” y la todavía presente “tercera ola” de integración poseen una variedad de opciones para la inserción en los mercados internacionales, que pueden usarse simultáneamente y no exclusivamente, con mutuos beneficios. La insatisfacción con los bloques existentes puede conducir a diferentes escenarios. El primero es seguir guiándose por la inercia; el segundo es la perenne tentación de optar por una *tabula rasa*.

Habría una tercera vía, basada en aprender de todas las experiencias y aplicarlas a las nuevas entidades, que no deben ser consideradas como estrictamente de “integración”, como es el caso de UNASUR. En lugar de abandonar toda la experiencia acumulada, la prioridad debiera centrarse en la integración regional como estabilidad y la creación de una marca autóctona, combinada con la aceptación de la pauta que está ya imperando en la propia Europa, la llamada “geometría variable”. En todo momento, existe la necesidad de aceptar la centralidad de los acuerdos para ser ejecutados y respetados, con una voluntad de cambio y adaptándolos a las nuevas circunstancias.

Cabe preguntarse a esta altura acerca de las causas de la lenta y frustrante integración regional en Latinoamérica. En ese sentido, es posible apuntar algunas, entre las que destacarían las características de la naturaleza del inmenso territorio latinoamericano, con la consiguiente esclavitud geográfica. En contraste con la fácil comunidad terrestre en Europa, donde en el curso de una jornada se puede viajar por ferrocarril entre países distantes y donde al transporte por carretera es asiduo, en América Latina las distancias hacen estos movimientos internos arduos si no imposibles. Se refuerza así la territorialidad, se imponen los trámites aduaneros y las barreras jurídicas a la libre circulación de ciudadanos. En segundo lugar, la evidencia histórica revela que la raíz de la integración europea, la guerra, apenas ha tenido relevancia en América Latina, con la excepción de conflictos inter-estatales concretos, que son todavía causa de rencillas y disputas entre Estados por reclamaciones de límites. Internamente, se revela como problemática la integración regional cuando la propia integración nacional plena es inexistente o muy débil en numerosos países, con una mayoría de la población no insertada, discriminada y golpeada no solamente por la pobreza sino también por

¹⁶ Acuerdo de Asociación. http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/press_corner/all_news/news/2012/20120629_es.htm

la desigualdad, la mayor del planeta. La nación inclusiva de opción es entonces una quimera

Mientras en América Latina se ha notado la ausencia de un Jean Monnet que convenciera a los círculos el poder de la bondad de la integración, la fuerza del presidencialismo como sistema político desde la época de los próceres constituye un obstáculo imponente para los ensayos integradores. Las sucesivas oleadas y transformaciones del populismo y el caudillismo convierten en insólita la oferta de compartir soberanía. Por encima de todas las carencias latinoamericanas, destaca el mal entendimiento de la supranacionalidad o su rechazo explícito en cuanto al establecimiento de instituciones independientes y dotadas de presupuestos para financiar proyectos de integración. La debilidad (o su inexistencia) de las diversas secretarías generales, al modo de la Comisión Europea convierten la función integradora en una misión imposible, donde toda decisión depende de los esquemas acordados por las cumbres presidenciales. De ahí que se alce con argumentos convincentes el modelo de “integración” alternativo emanado de los acuerdos de libre comercio siguiendo el modelo de Estados Unidos (y adoptado como remedio supletorio de la Unión Europea).

A pesar de todas las dificultades, el modelo de la UE todavía es válido en ese contexto. En la última década, la supervivencia del original y esencial proyecto europeo ha estado basada en aprender de los errores del pasado y en la adaptación de los nuevos marcos arriesgados a las nuevas circunstancias. La más reciente de estas autocorrecciones ha sido la reforma de las instituciones por medio de sucesivos tratados.¹⁷ En este caso, Europa no ha caído en la doble trampa de tratar de comenzar de cero o dejar la tarea en manos de la inercia. El mejor argumento de respuesta ante el cuestionamiento y la duda sobre el proceso europeo de integración, tanto para su justificación en tiempos de crisis como por la permanencia de su papel de modelo o punto de referencia universal, especialmente para América Latina, es el balance del presente, no las especulaciones o predicciones sin base acerca de su futuro.

En primer lugar, la predicción (o deseo de algunos) de la muerte de la UE se contesta con otra aseveración: si muere, habrá sido de éxito. Ha cumplido todas y cada una de las misiones que se le impusieron, desde la fundamental y fundacional: hacer cesar las guerras europeas. En segundo término, la combinación de cooperación internacional y esfuerzo interior ha generado que nunca en la historia europea más ciudadanos en más países hayan vivido mejor en casi medio siglo. Tres generaciones que conviven hoy recuerdan íntimamente o por memoria familiar que han vivido por encima del nivel de sus padres y abuelos. En tercer lugar, en contra de guiones de índole cataclísmica de supuesto cumplimiento inminente (salida de países del euro, destrucción del mismo, y desaparición de la

¹⁷ Para un muestra reciente de la investigación sobre la reforma de la UE: Finn Laursen (ed.) *The Making of the EU's Lisbon Treaty: the Role of the Member States*. (Brussels: P.I.E. Peter Lang, 2012).

propia UE), es fácil constatar que ningún Estado Miembro ha abandonado la nave europea, que ninguno ha hecho las maletas, ha firmado un contrato de compraventa y ha abandonado el condominio donde ha residido durante décadas, compartiendo las obligaciones y beneficios de la co-propiedad. Nadie (ni siquiera bajo las amenazas del Reino Unido) ha anunciado su salida inminente. En cambio, hay una docena de Estados que desean unirse al euro o a la propia UE. Ninguna política común que se ha traspasado del antiguo tercer pilar al primero se ha retornado a la drástica soberanía estatal. El euro sigue y Schengen sobrevive, a pesar de los ataques. América Latina puede recoger alguna parte de esa experiencia para reconducir su propio camino hacia la verdadera integración. Pero, la coyuntura actual es grave. Las incógnitas que la crisis económica ha levantado con impacto en la arquitectura institucional son numerosas y notables. Reclaman análisis y respuestas.

El presente volumen refleja fielmente la variedad de análisis y evaluaciones sobre los propios procesos de integración en América Latina y su relación con Europa. El contenido es el resultado de las presentaciones en el simposio celebrado el 1 de marzo de 2013 en la Universidad de Miami, organizado por el Centro de Excelencia de la Unión Europea, un consorcio forjado con la Universidad Internacional de la Florida.¹⁸ Con estas premisas, tras una parte introductoria compuesta de ensayos específicos, la primera parte de la colección se pregunta si el vínculo entre la UE y Latinoamérica es una “relación muy especial” y se especula acerca de la factibilidad del modelo europeo de integración y su aplicación en América Latina. La segunda parte está dedicada al análisis individual de casos de acuerdos especiales de la relación EU-LA (México, Chile, Perú, Colombia, Centroamérica). La tercera parte analiza las diversas aristas de los diferentes procesos de integración en el subcontinente sudamericano (MERCOSUR) y cooperación (UNASUR). La última parte se concentra en los aspectos económicos y comerciales de los proyectos y realidades de integración latinoamericana y su relación con Europa.

Para la elaboración de esta compilación debe reconocerse la generosa contribución de varias personas e instituciones demasiado numerosas para ser mencionadas en su totalidad. Especial agradecimiento, sin embargo, debe reservarse para los técnicos **Luis Vidal**, **James Aggrey** y **Jonathan Wirch** del Computer Support Unit del College of Arts and Sciences de la Universidad de Miami, por sus tenaces e insustituibles servicios. **Joseph Ganitsky** (director del Center for International Education and Research (CIBER) de la Universidad de Miami) y su asistente **Nicole Pertierra** hicieron posible la celebración del seminario. **José María Lladós** (director académico de CARI), y **Carlos Quenan** (vicepresidente del Institut des Ameriques de Paris), colaboraron eficazmente en el innovador proceso de la producción del volumen en ediciones adicionales en América

¹⁸ Véase programa completo e información adicional: <http://casgroup.fiu.edu/miamieuc/events.php?id=2879> <http://www.as.miami.edu/eucenter/events/spring13>

Latina y Europa. **Maxime Larivé** estuvo al frente de todos los detalles logísticos del seminario. **Dina Moulioukova** proporcionó el debido cuidado editorial. **Héctor Casanueva** (director del CELARE), hizo posible la participación activa en las cumbres académicas en París y Lima que precedieron a la reunión de Santiago de Chile, donde el gobierno de Chile facilitó el acceso a las cumbres de CELAC y la UE.

Antes y durante el seminario se debe hacer contancia de la colaboración del programa **Jean Monnet** de la Comisión Europea, y **Leonidas Bachas** (Decano, College of Arts and Sciences, University of Miami), por haber facilitado la asistencia a las cumbres académicas de París y Lima anteriores a la de Santiago de Chile. por su actuación en el seminario de agradece la participación en distintas funciones de **Rebecca Friedman** (Co-Director, EU Center, Florida International University), **Jorge Valdez**, (Executive Director, Europe-Latin America Foundation), **Javier Pagalday-Gastelurrutia**, Deputy Consul of Spain), **Ariel Armony** (Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Miami), **Volker Anding**, (Embajador de Alemania), **Guillermo Lousteau**, (Director, Inter-American Institute for Democracy), **María Lorca**, (University of Miami), **Paolo Giordano** (Inter-American Development Bank), y **Ambler Moss** (University of Miami)

Finalmente, se agradece el diseño de la cubierta y contrapa del libro producido por **Florencia Montal** del CARI y la cesión de la simbólica ilustración por parte del diario *El Mercurio* de Santiago de Chile.

**I. La UE y Latinoamérica:
¿una relación muy especial?**

Una visión interregional de América Latina – entre el modelo europeo y el norteamericano¹

Iordan Gheorghe Bărbulescu
Alexandru Mihai Ghigi

Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administración Pública, Bucarest, Rumanía

Resumen

La evolución de las relaciones internacionales y la nueva estructura de poder del siglo XXI han representado y representan una preocupación constante de los que trabajan o estudian los asuntos exteriores.

La meta del artículo es ofrecer un análisis comparativo de los modelos divergentes que proponen la UE y los EEUU en el caso de las relaciones interregionales de América del Sur. Para esto, utilizaremos el enfoque de Heiner Hänggi y los tipos de cooperación interregional identificadas por este autor.

El trabajo ofrece una visión compleja de los proyectos interregionales promovidos por Bruselas y Washington, es decir, por un lado, el *interregionalismo soft* – promovido por los EEUU y, por otro, el *interregionalismo profundo* – incorporado en las estrategias por medio de las cuales la UE quiere externalizar su propio modelo de gobernanza. En lo que se refiere a América del Sur, podríamos sintetizar que el modelo europeo significaría *una alianza interregional fuertemente institucionalizada*, mientras que el norteamericano podría ser descrito como *uno del interregionalismo soft neo-hegemonic*.

Ahora, hasta donde llegará la aplicación del modelo europeo en ALC, esto sí que será interesante de investigar. Porque, evidentemente, estamos hablando de la adaptación del modelo europeo de integración (para el modelo europeo, utilizaremos el enfoque de Iordan Bărbulescu) a una cultura semejante con la europea, pero bastante diferente en algunos aspectos.

Abstract

How will international relations evolve and how is going to be shaped the new power structure in the 21st century has been and is a constant concern of those working or studying foreign affairs.

The article aim is to provide a comparative analysis of the divergent models, proposed by EU and U.S., for the development of interregional relations with Latin America. To carry out this task we used the theoretical approach designed by Heiner Hänggi and the interregional cooperation types he identified.

¹Por el término “norteamericano” nos referimos al modelo interregional propuesto por los Estados Unidos de América

This paper provides a clear and coherent view on the interregional projects promoted by Brussels and Washington, like a continuous line between soft interregionalism - promoted by the U.S. and deep interregionalism - incorporated into EU strategies to out-source its own governance model. In relation to the Latin American region we can synthesize the European model as a "strong inter-institutional partnership", while the North-American proposal may be described as a "soft neo-hegemonic interregionalism".

On the other hand, it will be very interesting to investigate how far away the Latin American countries are willing to go with the implementation of the European model. At this moment we still talk about adapting the European model of integration in a region (Latin America) similar to European culture, but quite different in some respects (to highlight European model we use also professor Iordan Bărbulescu approach).

1. Enfoques teóricos

El interregionalismo es un nuevo enfoque en las relaciones internacionales, aunque sus orígenes se pueden remontar hace casi cincuenta años. Al final de la guerra fría más y más autores comenzaron a trabajar en este tema, especialmente en el contexto de la creciente interacción entre las organizaciones regionales/grupos de países de diferentes regiones. En la actualidad, la mayoría de las regiones y subregiones del mundo están involucradas en relaciones institucionales con socios iguales o parecidos. Con el tiempo, de un lado, la región se volvió más claramente definida y, de otro, los grupos regionales han desarrollado una mayor capacidad de acción colectiva en sus relaciones exteriores, lo que determinó considerarse el interregionalismo como una Estrategia.

Como país de la Unión Europea, a nosotros nos interesa, especialmente, el tipo de diplomacia desarrollado en relación con América Latina y descubrimos que, la organización de los 27 países europeos, maneja el "interregionalismo complejo", un nuevo concepto que se discutirá en todo el trabajo².

La teoría del interregionalismo nos releva que puede tomar diversas formas, lo que refleja, por un lado, la interacción entre las instituciones regionales, y por otro, la creación de una estrategia más formal y coherente. Es así, ya que desde la década de los años '90 tenemos un aumento constante de las relaciones interregionales y un mayor interés por esta clase de diplomacia. Así fue que Vinod Aggarwal y Edward Fogarty llegaron a la siguiente conclusión:

"la comprensión de las fuerzas impulsoras detrás del interregionalismo se está convirtiendo en una preocupación teórica y una política crucial³".

²Alan Hardacre y Michael Smith, "The EU and the Diplomacy of Complex Interregionalism", *The Hague Journal of Diplomacy*, No. 4 (2009)

³Vinod Aggarwal y Edward Fogarty, "The Limits of Interregionalism: the EU and North America", *Journal of European Integration*, Vol. 27, No. 3 (2005)

Hoy en día se están desarrollando muchos tipos y formas de relaciones interregionales, que, aunque tengan la misma dirección, se presentan con diferencias, desempeñan varios papeles y proporcionan visiones complementarias sobre el futuro. Sin embargo, basándonos en el análisis de Heiner Hanggi, podemos identificar tres tipos principales de tales relaciones⁴:

- *el transregionalismo*, caracterizado por relaciones establecidas entre actores estatales y regionales de varias partes del mundo (generalmente, dos regiones); habitualmente, estamos hablando de organizaciones con un gran número de miembros, que tengan objetivos, más bien, estratégicos, que concretos;
- *el interregionalismo híbrido* - probablemente el más común - que se caracteriza por las relaciones establecidas entre los grupos regionales de dos zonas diferentes del mundo; lo que se añade a esta condición previa, es que sólo uno de los dos, sea una unión aduanera;
- *el interregionalismo puro*, caracterizado por las relaciones que existen entre dos uniones aduaneras de dos regiones diferentes del mundo. Este tipo de interregionalismo se considera como más fructífero e interesante porque desarrolla, de un lado, una relación sólida y amplia entre las organizaciones regionales y, de otro, una cooperación más capaz de generar acciones comunes.

Por todo esto, intentaremos en este artículo realizar un análisis comparativo entre los modelos interregionales que compiten en lo que se refiere a la gobernanza de América Latina, es decir los promovidos por la Unión Europea y los Estados Unidos. Por lo tanto, este trabajo analiza los proyectos interregionales propuestos por los dos actores internacionales como una línea imaginaria entre el interregionalismo blando/soft, más cercano a las preferencias políticas norteamericanas y el interregionalismo puro/profundo, incorporado en la estrategia de la UE con el fin de externalizar su modelo de gobernanza hacia esta región del mundo⁵.

A lo largo del artículo, vamos a conocer el modelo interregional que prefieren las dos regiones del mundo llamadas EEUU y UE, el de los EE.UU tratándole en términos de "interregionalismo neo-hegemónico soft"⁶, mientras que el de la

⁴Heiner Hänggi et al. (edit.), *Interregionalism and International Relations*, (Londra: Routledge Publishing House, 2006)

⁵Mercosur es uno de los ejemplos concretos, en este sentido

⁶Emanuele Pollio, "What kind of Interregionalism? The EU-Mercosur Relationship within the Emerging Transatlantic Triangle", Bruges: Regional Integration and Global Governance Papers, No. 3 (2010) <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpa->

UE, esta entendido en términos de “cooperación interregional fuertemente institucionalizada”. Las diferencias teóricas entre la UE y los Estados Unidos en lo que se refiere a la política interregional, determinan, evidentemente, diferencias en la práctica, donde encontramos la promoción de un modelo europeo, por un lado, y de uno norteamericano, por el otro. Que no olvidemos algo muy importante:

- uno y otro de los dos modelos relacionados con América Latina tiene una relación directa con los intereses geoestratégicos diferentes de los dos actores.

2. El interregionalismo norteamericano – regionalismo y panamericanismo

Históricamente, para los Estados Unidos ha sido difícil aceptar en sus relaciones internacionales bilaterales la doctrina del interregionalismo entendido como parte de su política exterior y de sus relaciones económicas internacionales. En este sentido, se puede decir que la creación de NAFTA, a finales de los años 1980, representa un punto de inflexión en la política exterior de los EEUU y un alejamiento de su visión anterior. Puede ser que, la acción norteamericana ha sido, en realidad, una reacción a la finalización del mercado común europeo⁷.

Alberta Sbragia define, esta clase de “conversión” al regionalismo, como “actitud neo-hegemónica⁸”. Una vez admitida, posteriormente a la guerra y al colapso del sistema Bretton Woods, la tesis de la disminución relativa de la hegemonía de los EE.UU, la élite política norteamericana empezó a elaborar una nueva estrategia a largo plazo, cuyo propósito era el de promover una red de acuerdos comerciales regionales. Esta estrategia podemos considerarla como “unipolarismo a través del nuevo regionalismo” y tenía dos objetivos regionales⁹:

[pers/BRIGG_papers/BRIGG_3_2010_Pollio.pdf](#)

⁷Mario Telò, “Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union” in Telò Mario (ed.), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, (Aldershot: Ashgate Publishing House, 2007)

⁸Alberta Sbragia, “European Union and NAFTA” in Telò Mario (ed.), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era* (Aldershot: Ashgate Publishing House, 2007)

⁹Ethan Kapstein y Michael Mastanduno (eds.), *Unipolar Politics: Realism and State Strategies after the Cold War* (New York: Columbia University Press, 2003)

- el fortalecimiento de las relaciones comerciales de los EEUU con el Este de Asia, región que, en la década 1990, se convirtió en una prioridad para la política exterior de los EEUU sobre todo en lo económico. De esta forma, apareció la Organización de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) como un foro para el diálogo interregional;
- el mantenimiento de los EEUU en América Latina, a través de la iniciativa de los años 1990 del presidente Bush, destinada a desarrollar un programa que impulse el comercio en el hemisferio occidental y conocido como la "Iniciativa para las Américas". Esta iniciativa fue visto como una continuación de la dominación de los EEUU. en América Latina, una región considerada por los americanos como un "patio suyo" conforme con la doctrina Monroe.

Esta combinación de "panamericanismo" y "nuevo regionalismo" define la política interregional de los Estados Unidos en cuanto a América Latina, visión que puede resumirse en "interregionalismo neo-hegemónicos soft"¹⁰. La manifestación más clara de esta actitud interregional específica de Washington lo encontramos en la propuesta norteamericana de crear un "Área de Libre Cambio de las Américas". El proyecto para la creación de una tal zona continental de libre cambio y comercio en el hemisferio occidental se lanzó oficialmente durante la presidencia de Bill Clinton, durante la cumbre de la Organización de los Estados Americanos celebrada en Miami (1991), pero realmente capturó el interés durante la Cumbre de Quebec (2001), bajo la administración del presidente George W. Bush. La nueva zona de libre cambio tenía como objetivo inmediato el fortalecimiento de la globalización neoliberal promovida por los EEUU junto con los principios del "regionalismo abierto"¹¹.

El interregionalismo promovido por los Estados Unidos tenía como fin abrir mercados latino-americanos tradicionalmente proteccionistas (como el de México o el de América del Sur), pero también establecer, posterior a la Guerra Fría, una especie de *Pax Americana* en el continente.

Desde una perspectiva realista, el panamericanismo de los EEUU representaba un contrapeso creíble a los nuevos polos económicos del Asia oriental y Europa.

¹⁰Sebastian Santander , *Le régionalisme sud-américain, l'Union Européenne et les Etats-Unis*, Bruxelles: Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes (2007)

¹¹Fred Bergsten, "Open Regionalism", *The World Economy*, Vol. 20, No. 5 (1997)

Durante la administración de George W. Bush, el interregionalismo de América del Norte abandonó la lógica anterior y fue más conservador¹², apoyándose en diferentes formatos de cooperación regional que mantenían una mínima institucionalización y el modelo asimétrico del reparto de poder y, respectivamente, de las relaciones comerciales. De esta forma, se llegó a un concepto interregional neo-conservador que ha llevado al fortalecimiento de la influencia americana en las denominadas "regiones porosas"¹³. Según la clasificación de Hänggi, el interregionalismo desarrollado por los EEUU se describe mejor como un interregionalismo suave a través del cual la única superpotencia en el sistema cultiva algunas relaciones híbridas con agrupaciones regionales débilmente institucionalizadas¹⁴.

El escepticismo tradicional americano acerca de la cooperación regional jugó un papel importante en la creación de una preferencia estadounidense por el interregionalismo soft. El bajo nivel de institucionalización del modelo de cooperación interregional americana está directamente vinculado a la preferencia de los EEUU para una cooperación intrarregional soft en América del Norte. A diferencia del regionalismo europeo, el proceso de regionalización en América del Norte a través del NAFTA no tiene ningún tipo de implicaciones en términos de posibles delegaciones de poder a nivel supranacional o de la puesta en común de la soberanía¹⁵.

Por lo tanto, los EE.UU. vieron de manera negativa el desarrollo de una identidad común dentro del fenómeno de la integración regional en América Latina, donde la regla de *Divide y vencerás!* (*Divide et impera*) se utilizó deliberadamente y continuamente desde los años 1960. La evidencia empírica de la hostilidad de los EEUU hacia una identidad latino-americana común lo encontramos también en el enfoque de la administración norteamericana en cuanto a la "Asociación para la Integración Latinoamericana" (ALADI) o el "Pacto Andino". Hay opiniones sobre la existencia de una fuerte relación entre el regionalismo soft, adoptado por los EEUU, y el interregionalismo soft, una visión a través de la cual podemos ver el NAFTA como un paso intermedio hacia la zona de libre cambio de las Américas. En este sentido, por ejemplo, Mario Telò considera el área del libre cambio, como un proyecto interregional a través del cual NAFTA se extien-

¹²Robert Pastor, "Toward a North American Community: Lessons from the Old World to the New" (Washington, DC: Institute for International Economics, 2001).

¹³Peter Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium* (Ithaca: Cornell University Press, 2005).

¹⁴Hänggi, op. cit.

¹⁵Robert Keohane, "Ironies of Sovereignty: The European Union and the World Order", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4 (2002)

de a nivel continental y la visión minimalista de los EE.UU. en relación al fenómeno del regionalismo, saldría ganando.

Hay también una cierta honestidad de parte de los EEUU al promover una relación de este tipo, que sea una especie de "EFTA americana", teniendo en cuenta las divisiones interestatales entre los países de la región, por no hablar sobre la incapacidad política de estos de aparecer como un bloque/estructura/ organización homogénea y coherente, con objetivos comunes y, ¿por qué no?, con una institucionalización mínima que facilite la cooperación interinstitucional dentro de América Latina. Nos parece relevante que fuera necesario llegar al año 2013 para que los estados de América Latina se presenten formales en una Cumbre con la UE, como una "Comunidad de Estados" de América Latina. Esto demuestra que, por lo menos hasta cierto punto, la teoría norteamericana no está lejos de la verdad y que los mismos países de esta región desconfían en su capacidad de integrarse. Parece ser más de gusto la cooperación intergubernamental.

3. El modelo interregional europeo para América Latina

La constante promoción a nivel global de la cooperación regional e interregional es un rasgo distintivo de las relaciones exteriores de la UE. Desde la década de los '70, la Comisión Europea apoyó la creación y el fortalecimiento de los grupos regionales, en particular en el marco institucional de las Comunidades Europeas, proceso coordinado a través de la política de cooperación para el desarrollo¹⁶. El apoyo europeo para la cooperación regional a través de un enfoque específico (promoción de la estabilidad regional y del desarrollo económico, solidaridad, etc.) abarca una amplia zona geográfica.

Los modelos de la proyección de la UE a nivel global han evolucionado poco a poco hacia un nuevo paradigma de interacción con otros actores del sistema internacional. El desarrollo del modelo europeo basado en las relaciones interregionales dio lugar a la aparición de muchas formas de *asociaciones* entre grupos regionales, que, a su vez, generaron una gran cantidad de iniciativas de cooperación y foros de diálogo entre las zonas del mundo. El desarrollo extraordinario del interregionalismo en las relaciones exteriores de la UE ha sido muy bien enfatizado por Aggarwal y Fogarty, que definían la UE como "el patrón del interregionalismo" en las relaciones económicas internacionales.

El interregionalismo ha representado una forma de externalizar el modelo europeo de gobernanza regional. El esparcimiento de los estándares y de las normas europeas a través de la multiplicación de los diálogos entre las regiones sigue siendo el instrumento más avanzado de "influencia normativa" europea en un mundo cada vez más globalizado. Esta estrategia de externalización de la go-

¹⁶Mary Farrell, "The EU and Interregional Cooperation: in Search of Global Presence?", *UNU-CRIS Working Papers*, No. 9, Bruges: United Nations University (2004)

bernanza europea fue apoyada como una forma de promover la gobernanza basada en un mercado global, o por lo contrario, fue criticada como una forma de "imperialismo soft"¹⁷.

El comportamiento europeo en las relaciones internacionales y la promoción de la cooperación regional e interregional se basa en dos grupos de factores: empíricos y teóricos. En cuanto a la práctica administrativa europea, la Comisión Europea logró centrarse en los aspectos económicos, políticos y sociales de la integración regional, campos que gozan de una ventaja comparativa en relación con los diplomáticos nacionales. El interregionalismo parece ser un instrumento poderoso para la construcción de la identidad europea a nivel internacional.

Como mencionan Regelsberger y De Flers, la lógica de la cooperación interregional deriva del éxito del modelo europeo¹⁸. De hecho, la promoción de la cooperación regional a través de los foros de diálogo interregional tuvo como resultado un proceso de doble vía de legitimación de la identidad europea en sus relaciones exteriores. En este sentido, interregionalismo ha modelado no sólo una manera europea particular de implementar la política exterior, pero también una diplomacia pública de la UE¹⁹.

A pesar de haber sido descuidada en la primera fase de las políticas europeas regionalistas (1970-1980), América Latina ganó, poco a poco, la atención de las élites políticas europeas. Después de la adhesión de Portugal y España a la Comunidad Europea, América Latina se fue convirtiendo en un verdadero laboratorio de la construcción regional e interregional promovido por los europeos. Después de los primeros foros para el diálogo entre las dos regiones, que se establecieron a nivel de embajadores a través del "Memorando de Italia y Argentina" (1968) que abrió el camino para el diálogo entre la Comunidad Económica y ALADI, la política interregional europea hacia América Latina ha crecido rápidamente, tanto en términos cuantitativos, como cualitativos²⁰.

Si el modelo interregional promovido por los Estados Unidos era uno contrario a cualquiera cooperación regional que desarrollaba una identidad co-

¹⁷Björn Hettne, "Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models", in Mario Telò (ed.), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, (Aldershot: Ashgate Publishing House, 2007)

¹⁸Nicole Alecu De Flers y Elfriede Regelsberger, "The EU and Inter-regional Cooperation" in Christopher Hill y Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2004)

¹⁹Stephan Keukeleire y Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan Publishing House, 2008).

²⁰Santander, op. cit.

mún en América Latina, la Unión Europea proponía el concepto años de "asociación equilibrada e igual para todos". Desde principios de los años '90, una variedad de iniciativas-marco de cooperación interregional ha sido diseñada para ayudar a fortalecer la integración subregional en América Latina. Básicamente, la UE decidió priorizar el apoyo hacia tres sub-grupos de países, respectivamente, del Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano y el Mercosur en particular. El "Acuerdo Marco de Cooperación Interregional" (1995) fue el primer y más avanzado ejemplo de interregionalismo puro. El acuerdo, que entró en vigor después del fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur a través del Tratado de Ouro Preto (1994), todavía rige las relaciones entre los dos grupos regionales y prevé la creación gradual de un Área de Libre Cambio UE - América del Sur²¹.

Un elemento muy interesante es, a pesar de la contribución marginal de América Latina para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, la mención de los esfuerzos de cooperación regional con América Latina en la Estrategia Europea de Seguridad, junto con el sudeste asiático, como elementos centrales de "un mundo más ordenado". Por esta razón, según la visión de Raimund Seidelmann, interregionalismo entre la UE y el Mercosur es el más desarrollado, ambicioso políticamente y estimulante caso de interregionalismo²².

Anclado teóricamente en el modelo del interregionalismo puro/profundo, el modelo europeo de gobernanza de América Latina puede ser evidenciado a través de las siguientes implicaciones intrarregionales y globales:

- desde el punto de vista intrarregional, UE ha mostrado muy claramente una preferencia política hacia el fortalecimiento institucional de las organizaciones, hacia un modelo de interregionalismo puro;
- desde el punto de vista global, la Unión Europea considera la cooperación entre las regiones como una herramienta para promover un orden internacional más equilibrado y pluralista, basado en el desarrollo de un "multilateralismo regionalizado"²³.

El interregionalismo parece ser un paso previo a la creación de una gobernanza global, dado que sus metas están orientadas hacia las políticas comunes, el ajuste de los intereses o la cooperación multilateral. Desde esta perspectiva, las

²¹ Ibidem

²² Reimund Seidelmann, "EU-Latin American Bi-regionalism as Object and Subject of Global Change" in Wolf Grabbendorf y Reimund Seidelmann (eds.), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005).

²³ Ibidem

relaciones puramente interregionales entre la UE y el Mercosur son una prueba de fuego para la viabilidad global de las concepciones europeas sobre el interregionalismo²⁴.

4. El modelo europeo y norteamericano interregional en las relaciones del triángulo transatlántico

Una vez definido el modelo europeo y el norteamericano de relación interregional con América Latina, hay que ver la relación entre la UE y los Estados Unidos desde el punto de vista del interés de las dos partes para la región analizada. Nos interesa entender si el interregionalismo promovido por los europeos esta a gusto de los norteamericanos o si podemos identificar presiones ejercidas por los EEUU, a través de la relación transatlántica, sobre la política europea en la zona de América Latina.

4.1. UE-EE.UU. – modelos regionales “rivales”

En cuanto a las diferencias entre las políticas regionales comerciales de los EEUU y de la Unión Europea, se puede decir que el factor norteamericano pesa sobre la política interregional europea hacia América Latina. Además de la “cercanía” de los EEUU, la política comercial de la UE se realiza a través de una compleja combinación de factores internos y externos y de un peculiar sistema de toma de decisiones, lo que, al final determina que la política comercial de la UE dependa más de las dinámicas internas que de los factores estratégicos internacionales²⁵.

Sin embargo, pruebas empíricas de las presiones sistemáticas ejercidas por los EEUU son evidentes dentro de las estrategias de externalización de modelos de gobernanza (europea y norteamericana) a América Latina. Los temores americanos en relación a una posible “europeización” de los estándares normativos sudamericanos, han llevado a la Casa Blanca a aceptar una política del tipo *Divide y vencerás* (*Divide et impera!*) con del Mercosur, basado en una red de relaciones bilaterales (parecidas a las establecidas en los años ‘90 con Argentina)

²⁴Kirsten Westphal, “Biregionalism: Projecting a New Pattern of Governance? EU’s Relations with Latin America” in Wolf Grabbendorf y Reimund Seidelmann (eds.), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005).

²⁵Alasdair Young, “What Game? By Which Rules? Adaptation and Flexibility in the EC’s Foreign Economic Policy” in Michele Knodt y Sebastian Princen (eds.), *Understanding the European Union’s External Relations*, (London: Routledge Publishing House, 2003).

dentro de las cuales se aplique la doctrina del "realismo periférico"²⁶. Lo que parece claro, es que, la estrategia de los EEUU de extender el modelo NAFTA y de fragmentar el Mercosur, han limitado los esfuerzos de la Comisión Europea para reforzar la gobernanza intrarregional obligatoria, a su juicio, para los mercados latinoamericanos.

En segundo lugar, si analizamos el nuevo regionalismo político como un fenómeno multidimensional, más allá de los intereses del comercio y de la economía, es evidente que, detrás de las políticas europeas y norteamericanas hacia América Latina, hay modelos geopolíticos específicos de los dos actores divergentes²⁷. Hay presiones políticas ejercidas sobre el modelo puro interregional promovido por los europeos hacia el MERCOSUR, y aquí tenemos influencias surgidas de la visión geopolítica de los EEUU hacia el Hemisferio Occidental ("la nueva Doctrina Monroe") que trata de combinar el panamericanismo con un tipo de interregionalismo sin la creación de instituciones supranacionales²⁸. El uso del "bi-regionalismo selectivo" por parte de los estadounidenses, dirigido hacia Chile, Colombia y Argentina, parece ejercer una presión efectiva sobre las políticas del Mercosur, sobre todo si analizamos la década de los '90 cuando Argentina pasó, de una política exterior claramente anti-americana, a una política del "realismo periférico", adoptada por el gobierno de Menem²⁹, lo que favoreció la creación de una asociación privilegiada EEUU-Argentina, que culminó, en el año 1994, con la propuesta estadounidense de integración de Argentina en NAFTA³⁰. Asimismo, el fortalecimiento de las relaciones Estados Unidos-Chile, a finales de los años '90, que llegaron a la firma de un acuerdo bilateral de libre comercio (2003)³¹, tuvo como meta real la prevención del fortalecimiento de la relación entre el Mercosur y Chile y la posibilidad de que el estado chileno pudiera participar a esta organización, más allá de su condición de país asociado.

²⁶Carlos Escudé, *Realismo periférico- una filosofía de política exterior para estados débiles*, Buenos Aires: Universidad del CEMA, No. 406 (2009) <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/406.pdf>

²⁷Mario Telò, op. cit.

²⁸Ted Galen Carpenter, "A New Monroe Doctrine", *The National Interest*, 21.09.2009, <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=22208> (12.01.2013)

²⁹Carlos Escudé, op.cit.

³⁰Sebastian Santander, op. cit.

³¹Glenn Harrison, Thomas Rutherford y David Tarr, *Chile's Regional Arrangements and the Free Trade Agreement of the Americas: The Importance of Market Access*, Washington, DC: World Bank Research Working Paper, No. 2634 (2001)

Muy interesante fue la posición de la UE con respecto a la relación EEUU-Chile, dado que, en lugar de mediar para el acercamiento de la administración de Santiago hacia Mercosur, la Unión firmó, en el año 2002, a su vez, acuerdo paralelo de libre comercio con Chile. Este comportamiento europeo apresuró el desprendimiento de la doctrina del interregionalismo puro y la reorientación hacia un marco más flexible que permitiera diferentes formas de cooperación. De hecho, una renuncia parcial a la política del interregionalismo constituye la condición previa para iniciar las negociaciones con Chile si lo que se quiera era la conclusión de un Acuerdo de Libre Comercio. Este acuerdo significaba la liberalización comercial, de un lado, pero, también, de otro lado, el compromiso de Chile de fortalecer la democracia y la reforma con el fin de realizar un mercado verdaderamente libre.

Como resultado, tenemos una serie de evidencias empíricas que ponen de relieve el peso, la influencia de los EEUU en la formación de la política interregional europea hacia América Latina. En concreto, la presión estructural debida a los lazos transatlánticos afectan el modelo interregional europeo, y esto se refleja en la política europea de externalización de su propio modelo de gobernanza, pero especialmente en el compromiso de Bruselas para una estrategia de creación de bloques regionales viables³².

4.2. Consecuencias de las rivalidades de EEUU-UE sobre la política interregional europea

Como resultado de la presión de los EEUU, la Unión Europea revisó su política comercial hacia América Latina con el fin de crear una zona de libre cambio, ya sea bilateral (con cada estado) o interregional. Atentos, ya se trata de un nuevo matiz en la relación de la UE con los países de América Latina teniendo en cuenta que, durante mucho tiempo, los europeos consideraban válida solo la relación multilateral. Hoy en día, bajo la presión indirecta de los EEUU, la Unión Europea está de acuerdo diversificar su gama de acuerdos. Por esto podemos decir que, la acción de uno de los actores transatlánticos, influye y crea un "efecto de dominó" sobre el otro en cuanto a su política hacia América Latina³³. Un ejemplo concreto, está representado por las negociaciones desarrolladas de forma paralela por parte de los EEUU y la UE con el fin de establecer relaciones comerciales preferenciales dentro de las iniciativas subregionales, como la Comunidad del Caribe,

³²Mario Telò, op. cit.

³³Richard Baldwin, "A Domino Theory of Regionalism", Geneva: Graduate Institute of International Studies, University of Geneva (1994) http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ctei/shared/CTEI/Baldwin/Publications/Chapters/Regionalism/dom_old.pdf

Mercosur, México y Chile. En referencia a estos aspectos, García habla del Acuerdo de Asociación Chile y la UE, diciendo que:

“(...) más que los beneficios económicos, es, para los europeos, la posibilidad de entrar en ese mercado – el chileno - antes de los EE.UU. Esto parece ser la principal justificación para el esfuerzo que se consume en la negociación de un Acuerdo de Libre Cambio³⁴”.

Esta característica puede ser generalizada también con respecto a las negociaciones para la creación de una zona de libre cambio interregional entre la UE y Mercosur, entendidas más bien como una respuesta de los europeos al inicio de las negociaciones de los EEUU de los años ‘91-‘92 con el fin de crear un Área de Libre Cambio de las Américas³⁵. El calendario de las negociaciones sucesivas llevadas a cabo por la Unión Europea y los EEUU con el fin de concluir acuerdos de libre cambio con los países latinoamericanos, a nivel sub-regional o bilateral, es el indicador más válido de la dinámica del "efecto dominó". En concreto, estas acciones demuestran que la estrategia comercial proactiva de los Estados Unidos hacia América Latina está en correlación directa con la aceleración de las negociaciones de la UE para los acuerdos comerciales regionales³⁶. Para citar a Alan Hardacre:

“(...) las fluctuaciones en las negociaciones del Área de Libre Cambio de las Américas y la Unión Europea – MERCOSUR, están estrechamente relacionados. A medida que las negociaciones para el Área de Libre Cambio americano han acelerado o desacelerado, las relaciones entre la UE y el Mercosur han seguido el mismo ejemplo³⁷”.

Una prueba concreta de ello es el hecho de que el número de contactos, formales e informales, entre la UE y Mercosur casi se han duplicado en el pe-

³⁴María García, *Trade in EU Foreign Relations: The EU-Chile Free Trade Agreement*, Conference on European Foreign Policy, London: London School of Economics and Political Science, July 2004 www2.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUconferencepapers2004/Garcia.doc

³⁵Roberto Bouzas, “Las negociaciones comerciales externas de Mercosur : administrando una agenda congestionada” in Riordan Roett (ed.), *Mercosur: integracion regional y mercados mundiales* (Buenos Aires: Altamira Publishing House, 2002)

³⁶Paolo Guerrieri y Irene Caratelli, “EU’s Regional Trade Strategy, the Challenges Ahead”, *The International Trade Journal*, Vol. 20, No. 2 (2006)

³⁷Alan Hardacre, *The Rise and Fall of Interregionalism in EU External Relations*, (Dordrecht: Republic of Letters Publishing, 2010)

riodo 2001-2003, cuando las negociaciones de los Estados Unidos para el Área de Libre Cambio estaban en un pico. Además, no es casualidad que la más importante oferta tarifaria entre las partes se hiciera durante la novena ronda de negociaciones interregionales, la de marzo del año 2003³⁸.

Las presiones ejercidas por la compleja relación entre el regionalismo y el multilateralismo proporcionan una otra motivación para las evoluciones de las políticas comerciales regionales promovidas por los EEUU y la UE en relación con América Latina³⁹. Podemos discutir también el hecho de que las negociaciones comerciales regionales con un Mercosur encabezado por Brasil han sido modeladas también por las repetidas parálisis en las negociaciones de la Ronda de Doha (OMC), donde Brasil jugó un papel clave en el Grupo de los 20, adoptando una posición ofensiva en las negociaciones sobre la liberalización del comercio con productos agrícolas. Por supuesto, la parálisis de las negociaciones multilaterales empujó tanto la política europea, como la americana hacia negociaciones directas con el Mercosur. Sin embargo, a corto plazo, el destino incierto de la Ronda de Doha plantea la cuestión de que si toda esta competencia transatlántica va a ser un proceso largo o si es posible que represente la nueva base de las relaciones económicas transatlánticas, en el caso de que la Ronda de Doha se finalice con éxito⁴⁰. Un hecho interesante, observado por Hardacre, fue el que, aunque el Área de Libre Cambio de las Américas fracasara, la Unión Europea no tomó ventaja de esto en su relación con el Mercosur⁴¹.

El análisis de los últimos desarrollos nos demuestra que el resultado institucional de las relaciones entre Bruselas y Mercosur residirá en un modelo cuasi-interregional de cooperación híbrido y flexible, cercano a la preferencia política de los EEUU para "el interregionalismo soft". Uno puede ver fácilmente la diferencia entre la filosofía integracionista de la UE y la realidad política de las relaciones europeas con el Mercosur, este último siendo influido decisivamente por las limitaciones del sistema "de la UE y Estados Unidos". Mercosur no ha seguido debidamente los programas de fortalecimiento de la capacidad institucional y el fortalecimiento de la unión aduanera, apoyada por la Unión Europea. Asimismo, la organización política del Mercosur sigue siendo inadecuada, tanto para el modelo puro interregional, deseado por los europeos, como para el proyecto soñá, propuesto por los estadounidenses.

³⁸Ibidem

³⁹Fred Bergsten, "Open Regionalism", *The World Economy*, Vol. 20, No. 5 (1997)

⁴⁰Alfredo Valladao y Paolo Guerrieri (eds.), *EU-Mercosur Relations and the WTO Doha Round: Common Sectoral Interests and Conflicts* (Paris: Presses de Sciences Po, 2006)

⁴¹Alan Hardacre, op. cit.

Podemos decir que, de un lado, lejos de la filosofía interregional pura propuesta por los europeos, el bloque latinoamericano no tiene su origen en las fuerzas verdaderamente transnacionales, sino en una simple lógica intergubernamental, descrita por Malamud como una "diplomacia presidencial" de América del Sur⁴². Pero, de otro lado, a diferencia del modelo regional de América del Norte, el Mercosur ha evolucionado de manera irreversible más allá de una construcción basada estrictamente en el comercio y aspira a convertirse en una unión aduanera perfecta y un bloque con una identidad política bajo construcción⁴³. En general, la ruta del Mercosur hacia la cooperación regional parece continuar la oscilación entre los modelos divergentes promovidos por la UE y los EEUU.

Considerando los elementos presentados anteriormente, el impacto de la relación Washington-Bruselas sobre sus relaciones con los bloques regionales de América Latina, el surgimiento de Brasil como un actor emergente cada vez más importante a nivel mundial y los cambios de poder que aparecen en el triángulo transatlántico, es difícil hacer predicciones sobre cómo van a evolucionar las relaciones interregionales de la zona, cuyo modelo prevalecerá y cómo reaccionarán los estados suramericanos a estas presiones.

5. Conclusiones

Para resumir, los tipos ideales de interregionalismo promovidos por la UE y los EEUU están determinados por filosofías institucionales opuestas, relacionadas con las concepciones divergentes sobre la soberanía. Los Estados Unidos vieron el Área de Libre Cambio de las Américas como una herramienta para la dilución de la regionalización de América Latina, tratando así de evitar el desarrollo de Mercosur en la dirección deseada por los europeos. Tanto el interregionalismo de los EE.UU., como la asociación interregional de la UE y Mercosur están experimentando una transformación de las relaciones de poder del sistema del triángulo transatlántico. Grabbendorf⁴⁴ sugiere que;

“(...) las posiciones de los Estados Unidos y la Unión Europea en América Latina se ven afectadas por la aparición del regionalismo surameri-

⁴²Andrés Malamud, “Presidentialism in the Southern Cone: A Hidden Cause for a Successful Experience”, in Finn Laursen (ed.), *Regional Integration, Theoretical Perspectives* (Aldershot: Ashgate Publishing House, 2003)

⁴³MarioTelò, op. cit.

⁴⁴Wolf Grabbendorf, “Biregionalism and US Policy towards Latin America” in Wolf Grabbendorf y Reimund Seidelmann (eds.), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005)

cano más de lo que cualquiera podría creer".

Las rivalidades interregionales entre Washington y Bruselas en la zona de América Latina están causadas por elementos que definen el poder externo de cada actor involucrado y por las filosofías institucionales divergentes. Así como destacan Smith y McGuire, la aparición de "los interregionalismos rivales"⁴⁵ en ambos lados del Atlántico es el aspecto más relevante de la posible ruptura transatlántica del siglo XXI. Podría decirse que la futura relevancia geopolítica del Mercosur o de otras organizaciones de la zona, determinan que el regionalismo y el interregionalismo se conviertan en elementos clave para entender el desarrollo a largo plazo de la relación transatlántica. En este sentido, la evolución de la configuración de poder dentro de este triángulo parece ofrecer una perspectiva prometedora para el presente y futuro análisis del papel de la UE en la región de América latina.

En la vida real, es obvio que tenemos, por un lado, el modelo americano de libre comercio que no desea realizar en la zona más que una réplica de la EFTA europea y, por otro lado, el modelo europeo, que va más allá del enfoque comercial y económico, hacia uno político y social. Como prueba, uno de los temas principales de la recién finalizada Cumbre UE-ALC fue la igualdad de género y la eliminación/disminución de la violencia y de la discriminación entre las mujeres y los hombres. Pero, al mismo tiempo, la cooperación judicial con el fin de acabar el crimen organizado, el tráfico de personas, drogas, inmigración ilegal, etc. Es decir, una larga dimensión política.

Tenemos que decir, al mismo tiempo, que, poco a poco, la UE ha dejado atrás la exigencia de firmar acuerdos de colaboración sólo con una comunidad de estados, como ALC, llegando a ser cada vez más realista y terminando por aceptar acuerdos con diversos grupos subregionales de la zona.

Sin embargo, sigue siendo válido el deseo de la UE de institucionalizar la CELAC de una manera parecida a la europea, el modelo que la UE controla y promueve. Porque, si llegamos a hablar del modelo, la UE promueve el modelo específico para la Europa de hoy, un modelo en el cual el ciudadano está en el centro de la triada estado-ciudadano-capital, mientras que los países de ALC parecen todavía desunidos, entre los que se acercan más al modelo norteamericano – el capital, en el centro de la triada ya mencionada – y los demás, pocos, "atascados" en un modelo populista, de origen comunista.

⁴⁵Steven McGuire y Michael Smith, *The European Union and the United States: Convergence and Competition in the Global Arena* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008)

Europa (y América) Latina ¿Quién se aleja de quién?

**Virginia Delisante Morató
Javier Bonilla Saus**

Universidad ORT Uruguay

Resumen

A partir del mundo “post Guerra Fría”, se hizo necesario una re-conceptualización de la relación Europa-América Latina en un nuevo “*atlantismo integrador*”. Durante más de una década, esa propuesta funcionó, sin embargo, el acercamiento Europa-América Latina comenzó a dejar de ser tan evidente en los últimos años y, con la crisis actual, su viabilidad aparece cada vez más problemática. El trabajo pretende mostrar las dificultades surgidas en ambas orillas del Atlántico y avanzar la hipótesis de que la única posibilidad de proseguir hacia la integración Europa-América Latina descansa en dos variables: la fuerza de la “Europa Latina” para mantener la vigencia de la vocación latinoamericanista de la UE y, en que, en América Latina, se detenga el contagio de un populismo dispuesto al hermetismo comercial en nombre de un nuevo “nacionalismo” cargado de cierto desdén por el mundo desarrollado.

Abstract

In the EU, the new millennium brought about other horizons of integration and growing economic difficulties that downgraded Latin America as a priority. In Latin America, the “Atlantist” impulse was weakened when the consolidation of democracy began to wane. Latin American authoritarianism sprung back in the form of a populist eruption. This paper intends to show the difficulties that exist on both sides of the Atlantic: on the one hand, the strength of “Latin Europe” to keep latinamericanism in the forefront in the EU and, on the other hand, that Latin America stop the populism that embraces trade barriers under the banner of a new nationalism that already shows a certain contempt for the developed world.

I. Introducción.

El intento de reformulación de las históricas relaciones entre Europa y América Latina y la propuesta de un nuevo “atlantismo”, ahora “integrador”, estuvo en el orden del día mientras que, al menos dos elementos determinantes de las realidades políticas de cada lado del Atlántico, se mantuvieron dentro de parámetros razonables. En el viejo continente, el proyecto comunitario avanzó razonable y

consistentemente basado en un crecimiento económico persistente y pujante, elemento que era la columna vertebral de un imaginario europeo que alimentaba la nueva proyección europea más allá del Atlántico. Sin embargo, el milenio trajo nuevos desafíos para la UE. Se abrió un nuevo camino de expansión hacia el este y ello empujó a América Latina y el Caribe (AL-C) hacia los últimos lugares de la agenda europea. El acercamiento de ambas regiones quedó sujeto al impulso de la presidencia del CE, siempre que fuera de España, Portugal o, en algo, Francia.

En el nuevo continente, a pesar de las dolorosas herencias del subdesarrollo económico, el ocaso de las dictaduras militares a partir de los 90, era la “variable americana” que hacía posible, que desde aquí se alimentara un imaginario “atlantista” apto para contener los retazos del viejo “americanismo” de inicios del siglo xx y los resabios del “antimperialismo” cerril del período 1960/1980.

Sin embargo las relaciones UE / AL-C han ido cambiando a lo largo de las últimas décadas, influenciadas por las distintas circunstancias coyunturales que ambas regiones han ido atravesando. Europa, a partir de su expansión hacia el este y, luego, la crisis económica, parece contemplar otras prioridades; América Latina, a partir de sus reiterados virajes políticos populistas, se han ido alejando del horizonte “atlantista”, replanteando el relacionamiento previamente existente, que varía dependiendo del lado del prisma que se esté mirando el proceso.

II.- El derrotero de la Unión Europea

Puede entenderse fácilmente que ambas regiones son “aliadas naturales”¹, sin embargo es cierto que la cooperación europea hacia AL-C y la mirada más profunda hacia estas latitudes no está en todos los ojos europeos y ha sido el impulso de España y Portugal, fundamentalmente y, en menor medida, el de Francia e Italia el que alimentó la simpatía europea por AL-C. Ello quedó claro luego del ingreso a la UE de los miembros de la vieja Europa emancipada de la catástrofe de la URSS: con vertiginosa rapidez las prioridades en su agenda de integración internacional cambiaron, ya no fue hasta la cumbre de Madrid 2010 que se relanzó con cierto entusiasmo el impulso europeo hacia nuestro continente.

A.- Desde los inicios en los años 70, la cooperación europea hacia AL-C se ha centrado en áreas sociales como parte de las políticas europeas de cooperación al desarrollo. En la siguiente década, los 80, surgen cooperaciones bilaterales más específicas, en el área de la educación o la salud pero siempre dentro de un marco de lucha contra la pobreza y ayudas al desarrollo. Será entonces, en la

¹ Este punto puede ser dado por admisible. El concepto de “Occidente” tiene su razón de ser, al menos desde el siglo XV hasta hoy, como la manera de designar y comprender un espacio cultural compartido en el que los dos pilares fundamentales son Europa y las Américas.

década de los 90 que aparecen los primeros programas regionales y en el nuevo siglo que vimos nacer sistemas de financiamiento (dirigidos a empresas y el desarrollo de la PYMES) y aspectos comerciales que impulsaron a la UE a proponer tratados de libre comercio con algunos países y regiones.

Celestino del Arenal describe de manera diáfana en 2009, las razones por las cuales las relaciones entre la UE y AL-C parecieran congelarse a principios del nuevo siglo². Existen seis hechos claros que afectaron y afectan las relaciones con y en el mundo:

- 1) La crisis económica mundial, elemento que se explica por sí solo, con la desaceleración de las economías, la disminución de la inversión y la cooperación.
- 2) La política internacional de Estados Unidos que ha variado desde una muy militarizada con Bush a una más multilateral y menos intervencionista con Obama pero que tiene otras prioridades internas en este momento.
- 3) La crisis de Medio Oriente, lo que desde el punto de vista europeo desvía la atención hacia su vecindario y en reforzar las fronteras externas de la UE como prioridades lejanas de AL-C.
- 4) El creciente peso estratégico, económico y político de Asia, centrado en el aumento de la presencia de China e India en AL-C y África que comienza a modificar el *status quo* post segunda guerra, si bien existe, de China sobre todo, un interés puramente comercial³.
- 5) La primacía de las negociaciones comerciales multilaterales, en el marco DOHA, que no han tenido grandes resultados impulsando a la UE a intentar acuerdos regionales e inclusive bilaterales.
- 6) El replanteo de los objetivos del milenio para el desarrollo que sitúa a los países pobres de Asia y África muy por delante en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo que la mayor parte de los países latinoamericanos.

Desde el punto de vista europeo, el siglo XXI comenzó con el desafío de adaptar las instituciones de la Unión a la gran ampliación prevista para 2004 y la propia entrada de 12 nuevos miembros de la vieja Europa que poco interés tenían en mantener o reforzar lazos con Latinoamérica, lo que distrajo bastante la aten-

² Celestino del Arenal, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?”, Real Instituto Elcano, DT 36/2009.

³ Shixue Jiang, “Diez sugerencias para China y Europa para desarrollar sus relaciones con América Latina” “. En *Bases renovadas para la relación UE-Al y el Caribe* 2012, pp.66-68

ción de la UE en ese sentido generando un impacto no sólo político, sino también económico y estratégico con respecto a las nuevas fronteras de la UE.

Por otra parte, la ampliación es un proceso que sigue abierto y los próximos candidatos no son precisamente países con un interés particular en la región, a saber, Islandia, Croacia o Turquía y Macedonia. Como se mencionó, la crisis institucional que obligó a la UE a llevar adelante una maratón de reformas de los Tratados y propuestas constitucionales que terminaron en la firma del tratado de Lisboa en 2007, tampoco ha facilitado la atención hacia las relaciones con AL-C.

No debe dejarse de tener en cuenta, y siempre siguiendo la línea de Arenales, que AL-C está completamente ausente de la agenda de seguridad y estrategia de la UE puesto que no representa ninguna amenaza para el continente, lo que no deja de ser positivo por un lado, pero cuyos puntos centrales (Kosovo, el conflicto palestino/israelí, Irán, la primavera árabe) ocupan la atención y los recursos de la UE que no se destinan a nuestro continente.

Por último, el hecho de que la UE hable por Europa no se repite de este lado del Atlántico, con un continente que no logra tener una única voz, ni efectuar un lobby eficaz en Bruselas, lo que en un contexto de desinterés se vuelve casi crucial. Es cierto que las grandes asimetrías y diferencias regionales no lo facilitan pero el no resolverlo no ha sido tampoco solución.

B.- En este sentido, las cumbres UE-CELAC/(LAC) han funcionado como un buen articulador del diálogo entre ambas regiones, aunque con escasos resultados concretos. Europa ha estado y sigue estando presente en todo lo que significa cooperación y ayudas al desarrollo. En cada país uno puede ver la presencia de distintos programas europeos que traen fondos para llevar adelante proyectos de crecimiento o desarrollo rural. El problema comienza a surgir cuando pasamos a las cosas de fondo y hablamos de liberalizar comercio de bienes y servicios, facilitar inversiones o revisar las ayudas públicas a determinados sectores productivos: allí es donde poco se avanza y, si ampliamos la foto e intentamos ver la situación macro, percibimos un camino muy difícil que se ha estancado muchas veces ya.

Sin embargo el comercio es razonablemente fluido e importante entre la UE y AL-C, la IED de la UE representa el 43% de toda la IED en la región⁴. Debe seguir desarrollándose el camino del “*partenariat*” estratégico, como por ejemplo, en el logro de un acuerdo bilateral con Brasil, quien se ha transformado en el interlocutor del MERCOSUR hacia Europa y que se presenta hoy un líder natural del cono sur, quizás capaz de frenar, si es que realmente lo quiere, los impulsos populistas que bajan desde Venezuela o equilibrar los “*élans*” de una Argentina kirchnerista que no se queda atrás. Los acuerdos que la UE ha logrado fuera del regionalismo, se han mostrado beneficiosos, y tanto Chile como México han fir-

⁴ Datos tomados del sitio oficial de la UE http://eeas.europa.eu/la/index_es.htm consultado el 24/1/2013.

mado acuerdos de libre comercio con la UE aumentando el comercio bilateral en un 250% y un 70%, respectivamente, según datos de la Comisión Europea.

Ahora bien, la cooperación económica y la inversión de privados en nuestras latitudes se encuentran con obstáculos que AL-C deben resolver si quieren mantenerla. Entre los mismos encontramos la corrupción, especialmente en aduanas que es vista como un punto crítico por el 68% de las empresas que negocian con AL-C (datos de Al-Invest), y el otorgamiento de licencias o permisos de inversión; el transporte y la logística, lo que va de la mano de la infraestructura muy poco desarrollada en algunos países, sobre todo en el Caribe; las barreras arancelarias y no arancelarias y fitosanitarias que son vistas como un obstáculo que consume tiempo y dinero al empresario y la inseguridad y violencia de algunos países, que tampoco ofrecen un sistema legal transparente que garantice el respeto de la propiedad privada, por ejemplo.

La Declaración de Santiago⁵, producto de la reunión UE –CELAC del pasado mes de enero, ratifica el compromiso de ambas regiones de promover el comercio y la inversión, evitando el proteccionismo, como el camino que asegura el desarrollo sostenible y el crecimiento económico generando empleo, siempre sobre la base de la cooperación y complementariedad, la solidaridad e inclusión social y la responsabilidad ambiental. Con respecto a la crisis actual, se reconoce que la recuperación es lenta y que se debe trabajar en la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional, retomando un concepto ya manejado en la Cumbre de Madrid de 2010.

El Presidente de Chile, Sebastián Piñera, señaló el fin de la Cumbre como una nueva alianza estratégica que permitiría una relación *más simétrica* entre ambas regiones, en un momento en el que AL-C no dejan de crecer y Europa vive una de las peores crisis de su historia. En este sentido la Alianza del Pacífico, creada en 2012 por Colombia, Chile, Perú y México, generó gran interés de los europeos ya que dos de sus integrantes tiene acuerdos firmados de libre comercio con la UE y Colombia y Perú están es ese camino.

En definitiva, llevamos más de 20 años de intentos para avanzar en una alianza estratégica bi-regional que han venido quedando en meras declaraciones hasta la pasada Cumbre de Madrid 2010 que logró, como dijimos ya, relanzar el relacionamiento entre la UE y AL-C y, ésta de Chile 2013 que en alguna medida renueva la esperanza de que sea el momento en el que podamos rubricar avances significativos y verlos traducidos en los hechos.

III.- Los meandros políticos de América Latina

Si hemos comenzado nuestro tema por las nuevas (y quizás crecientes) dificultades que han ido apareciendo en el proceso de acercamiento entre Europa y AL-C,

⁵ Documento disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135039.pdf

desde la perspectiva de las políticas de la UE, ello no significa que esa previatura expositiva elegida, haga de la UE el punto de inicio o “*la causa primera*” de las dificultades de relacionamiento que pretendemos tratar. Nada más vano que intentar medir los avatares de las relaciones internacionales en términos de una perspectiva simplista en la que “el otro” es siempre “el problema”. No es necesario declararse adepto del más descarnado realismo para advertir que, tanto países como bloques de países, por lo general “se proponen” objetivos para que, en definitiva, las relaciones de poder (entendidas éstas en el más amplio de los sentidos) sean las que disponen de su destino final.

Dicho esto, y manteniendo la afirmación ya adelantada de que ambas regiones son “aliadas naturales” por razones históricas muy profundas, no deja de ser cierto que las dificultades de acercamiento entre la UE y AL-C no son ni simétricas, ni parecidas, ni de la misma naturaleza. Es más, la evidente asimetría entre la poderosa UE y la más débil América Latina repercute en la naturaleza misma de los obstáculos que cada una de ella encuentra para acercarse o alejarse de su potencial “partenaire”.

En este primer draft del tema que nos ocupa, luego de haberlo hecho desde la perspectiva europea, nos dedicaremos a enumerar y desarrollar brevemente cómo se perfilan los obstáculos en el relacionamiento entre ambos bloques, *desde la perspectiva* de AL-C.

A.- Hay en AL-C un viejo relato que responde, estrictamente, a una lectura de Europa anclada en el pasado y que no ha tomado nota de las radicales transformaciones internacionales del último siglo transcurrido. Ese relato, derivado del auge del americanismo de inicios del siglo XX (pero que remonta sus raíces hasta la “leyenda negra” anti-hispánica), que luego se amalgama en una retórica difusamente nacionalista y antiimperialista, siempre estuvo empantanado en una mirada estrictamente *nacional* sobre los países europeos y en una vivencia de éstos como malévolas *metrópolis coloniales* al tiempo que cultivaba, para sí, un regionalismo retórico “*latinoamericanista*” y políticas exteriores siempre cargadas de diversas cuotas de nacionalismo y proteccionismo.

Ese relato, luego de un período de relativo apaciguamiento debido al estuendoso fracaso de la Revolución cubana, del socialismo real y de todo un universo ideológico que cultivó el “*victimismo histórico*” de AL-C, ha comenzado a renacer. Si, durante una década, AL-C recordó y tomó realmente en cuenta el papel más que positivo jugado por las democracias europeas en la caída de las dictaduras militares latinoamericanas, lo que demoró el “*revival*” anti-imperialista en reaparecer fue poco y aquella memoria ya se borró en la última década.

El recurrente relato retorna y lo hace enacado en formulaciones aparentemente nuevas, a pesar de lo cual no es portador de buenas noticias para el relacionamiento de AL-C con la UE (ni con otras potencias, por cierto). Bolivarianismos, indigenismos, “nuevos modelos de desarrollo” basados en estadísticas ficticias y distintos socialismos de opereta retoman la idea que nuestros países

fueron, por largo tiempo, víctimas de un complot universal dirigido por “los países centrales” entre los cuales la UE ocupa, desde luego, un papel preponderante.

B.- Si el problema sólo fuese el renacimiento de un desgastado relato de más de dos siglos, el tema no merecería ser traído aquí ni como obstáculo de segundo orden, para el análisis que nos ocupa. El problema es que el renacimiento del relato está animado por un verdadero deslizamiento político hacia el populismo más elemental de un número altamente significativo de los países de AL-C.

Lo que importa aquí es que el afianzamiento de los regímenes populistas trae aparejado una serie de cambios en las bases teóricas mismas sobre las cuales AL-C habían iniciado el camino hacia la integración (tanto la propia como) con la UE⁶ y esos cambios parecen haberse revelado como “los obstáculos” propiamente latinoamericanos. Esos cambios ocurridos en los últimos diez años son los portadores de la cuota parte latinoamericana del ¿Quién se aleja de quien?

B.1.- Hace una década, AL-C buscaban formas de integración porque admitían que, en primer lugar, el libre comercio, la facilitación de la circulación de capitales, y en general la “apertura” de las economías eran procesos deseables y favorecedores del desarrollo de nuestro subcontinente. Es más, lo era primero la integración entre los países del sub-continente y lo era, también, la integración con bloques económicos más desarrollados como la UE: estaba admitido que el acercamiento y la apertura era el núcleo que podía potenciar el desarrollo de AL-C (el simple establecimiento de un Tratado de Libre Comercio con una economía desarrollada, como México había audazmente realizado a inicios de 1994, ya demostraba sus primeros frutos).

Hoy la “integración”, sudamericana o latinoamericana y caribeña ha dejado de interesarse por el libre comercio –(ya veremos más adelante que el proteccionismo campea)- y se ha transformado en una empresa donde el punto principal es una suerte de “coordinación ideológica” entre países como Venezuela, Ecuador, Argentina, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, y en menor medida El Salvador y Uruguay, donde importa más “oponerse” a las políticas de las potencias occidentales (esencialmente EE.UU., EU y Japón) que comerciar libremente con ellos.

Solidariamente con este proceso, los pocos pasos adelantados en la liberalización del comercio en espacios como Mercosur han involucionado fuertemente y, en rigor a la verdad, en el caso mencionado, han abandonado totalmente el espíritu del Tratado de Asunción. A nadie ha de sorprender esto. El retorno del populismo es solidario con la vuelta del intervencionismo estatal y, para peor, de un intervencionismo a la vez autoritario y arcaico porque lenta, pero seguramen-

⁶ Por si alguien lo olvidó, este proceso de intento de acercamiento nació seriamente encaminado. *“The main idea was to develop a building block for global governance upon the cooperation of two regions with significant links and common interests between them and, at the same time, with clear democratic values and social concerns”*. Félix Peña, *“Mercosur/European Union Dialogue”*. Ed. Apex Brasil, 2013, p 55.

te, muchos de nuestros países cierran sus fronteras para “proteger” sus mercados y descuidan su esfuerzo para estar presentes en el mercado internacional⁷ con la excepción del crecimiento de algunas “*commodities*”.

B.2.- No solamente la perspectiva de articulación regional y supra-regional se alejó de los temas “*liberalizadores*” de las actividades comerciales, económicas y productivas; se apuntó a generar una agenda totalmente nueva donde el papel primordial lo tienen los forcejeos entre los alineamientos político-ideológicos de un grupo de países y los “desvíos” ideológico-políticos en los que caen otros. En los hechos, hay países como Chile, Colombia, Perú, México, buena parte de Centroamérica, que se están viendo sometidos a una suerte de marginación dentro del concierto regional y del subcontinente en la medida en que sus posturas políticas y sus formatos comerciales realmente abiertos, ante el tema del desarrollo del nuevo “regionalismo ideológico” no chocan con el que los regímenes populistas enquistados en los otros países están logrando imponer⁸.

Este proceso puede ser perfectamente ilustrado por dos casos paradigmáticos. Chile hoy ya está totalmente volcado hacia una política de integración hacia el Pacífico y, si no ha renegado abiertamente del regionalismo latinoamericano, es más por habilidad diplomática y sentido común, que porque sienta realmente que es posible una AL y un Caribe con capacidad para vincularse como un todo con un bloque de la importancia y trascendencia de la UE. El segundo caso es Brasil, pero dada su excepcional importancia, su caso merece un tratamiento específico.

B.3.- El caso de Brasil, entonces, es un segundo ejemplo de un país que se aparta de un desarrollo natural de la integración regional y de la integración de la región con la UE y el mundo en general, hasta cierto punto por razones parecidas a las de Chile, pero que en su caso vienen a agregarse componentes específicos de trascendencia.

En este cambio de concepción de los procesos de integración regional, Brasil, por su escala y dimensión, porque llevó adelante algunas políticas sensatas y porque la coyuntura internacional le fue muy favorable, comenzó a entrever que su futuro papel internacional ya no estaba en ser simplemente el país líder del Mercosur o, eventualmente, de la región sudamericana. Brasil comenzó a consi-

⁷ Nótese que esta política de progenie “*cepalina*” está en las antípodas de todas las experiencias de desarrollo exitosas de la post-guerra. Desde el caso japonés (que ya partía de un nivel de desarrollo respetable), pasando por los hoy olvidados “Tigres Asiáticos”, para culminar con el sorprendente auge chino o vietnamita.

⁸ En sentido estricto, y aunque somos conscientes que esta afirmación no puede ser estrictamente “*demostrada*”, en realidad en la AL-C de hoy la preocupación por el desarrollo (y el papel del comercio en dicho desarrollo) ha sido parcialmente abandonada para ser reemplazada por una visión proteccionista, autárquica, y cada vez más nacionalista del desarrollo, mayoritariamente impulsada por una voluntad distributiva muchas veces bien intencionada pero económicamente inviable.

derarse una posible potencia mundial que tendría un papel a jugar entre los grandes del futuro mundo globalizado. En esa perspectiva tanto los instrumentos regionales “tradicionales” como ALADI, MERCOSUR o el Pacto Andino etc., como los “de última generación” del tipo UNASUR, ALBA, o la CELAC cambian de sentido. Incluso el camino andado en las negociaciones importantes como las desarrolladas hasta ahora con la UE, también están siendo entendidas, por Brasil, desde una nueva lógica.

La mirada de Brasil hacia la región está orientada por una lógica esencialmente “vanguardista” en la medida en que el papel a escala global al que aspira presupone o le exige dos cosas:

- que sea capaz de alinear detrás de él a una abundante “troupe” de países latinoamericanos y caribeños dispuestos a constituirse en algo así como su “área de influencia”, y
- que comience a hacer llegar a los países tradicionalmente poderosos el mensaje de que está dispuesto a jugar en un pie de igualdad con ellos en todos los terrenos, incluido el de las negociaciones UE – AL-C puesto que es el que nos ocupa.

Estos dos procesos ya están marcha pero con resultados todavía indefinidos.

B.4.- En lo que hace a la conformación de su “área de influencia”, a nivel del cono sur, el Brasil está relativamente cerca de lograr un primer perfilamiento de lo que ésta sería aunque todavía está lejos de poder obtener algún tipo de garantía de éxito en la empresa.

El obstáculo tradicional de esa idea, Argentina, le ha facilitado las cosas llevando adelante una serie de políticas particularmente desatinadas (de tan distinto tipo, y en tan diversos campos, que no vamos a poder describir aquí) que día a día disminuye su peso relativo frente al vecino norteño.

En el cono sur de América, entonces, Brasil tiene, aparentemente, los medios para organizar “*une arrière-garde*” plausible con un punto de interrogación significativo: ¿hasta dónde Chile está realmente dispuesto a jugar ese papel? Ya a nivel de la región latinoamericana, si Brasil aspira a organizarse como “el líder” de la sub-región, se enfrenta con México, un competidor que es casi de su talla y que está infinitamente mejor posicionado en la articulación de acuerdos de complementación, de todo tipo y profundidad, con las principales regiones del mundo.

En lo referente al segundo requisito que la nueva visión de un Brasil global exige, lo que este país requiere es poder erigirse en “interlocutor válido” de las potencias mundiales. Para ello no sirve, ni alcanza, desarrollar una diplomacia marcada por actos puntuales de insubordinación que tienen algo de desplantes de adolescente que aspira a intervenir entre los mayores (los irreverentes consejos

de Rouseff a Mariano Rajoy sobre cómo sacar de la crisis económica a España ⁹, los poco serios coqueteos con Irán (sólo superados por las claudicaciones de Cristina Kirchner ante el mismo país) o la transgresión en el triste caso de Honduras del “*espacio mexicano/norteamericano*”, para sólo poner algunos ejemplos) y poco de una política de fortalecimiento internacional de un país que, efectivamente, tiene una estrategia racionalmente construida hacia el mencionado objetivo y seguramente los medios para lograrlo en plazos adecuados y por medios idóneos.

C.- Pero quizás el obstáculo que cada día se torna más evidente y más laborioso de digerir para que AL-C dejen de alejarse de la UE, tiene que ver con la creciente dinámica del espacio del Pacífico y la incomprensible incapacidad de la retórica populista de advertir el rápido avance del proceso a sus espaldas.

Pero lo que no puede ser perdido de vista es que, en estas casi dos décadas de discusiones, empates, parálisis y nuevos arrebatos de optimismo entre AL-C y la UE, se han desarrollado procesos que compiten cada vez más fuertemente con los objetivos iniciales del planteo de acercamiento bi-regional original.

En noviembre del año 2011 en Honolulu los EE.UU, Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam (Tailandia también acaba de manifestar a fines del 2012 su interés en participar) anunciaron las grandes líneas de un gran acuerdo de libre comercio que aspiraría a liberalizar todos los bienes, servicios, inversiones, así como otros aspectos no tradicionales del intercambio entre las mencionadas naciones.

Este proceso de integración enormemente ambicioso, el TPP, seguramente planteará innumerables dificultades para su concreción pero, a diferencia de lo que ha sucedido con las conversaciones entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, viene creciendo e incorporando cada vez más interesados y particularmente países de AL-C que no encuentran sentido en el derrotero *político* con el que se está manejando el regionalismo en el subcontinente.

Nacido en el año 2006 como un modesto tratado de Libre Comercio entre Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, desde 2010 a la fecha se han realizados 15 reuniones en las que se viene discutiendo ya temas que van mucho más allá de las que tradicionalmente se discuten en los Tratados de Libre Comercio. Huelga decir que la reiteración *ad infinitum* de las dificultades para avanzar entre la UE y AL, no han hecho más que impulsar nuevos procesos infinitamente más dinámicos que terminarán por complicar seriamente una empresa bi-regional que la historia hacía aparecer como evidente.

⁹ Los políticos y la academia están comenzando a aceptar la peregrina idea de que los países de América Latina, que en este momento están siendo económicamente exitosos, podrían “aconsejar” a los países europeos sobre cómo enfrentar la crisis que aqueja a Europa y de cómo puede pensar el viejo continente un modelo de integración diferente del de la UE.

IV.- Conclusiones

Comenzamos este trabajo trayendo a colación la “latinidad” de una Europa que la mantiene cerca de nuestro continente y, a la vez, constatando la evidencia de que, en la última década, una región se aleja cada vez más de la otra. Queda claro, creemos, que ambas regiones tienen sus razones para acercarse y alejarse, a veces en simultáneo, a veces por turnos: las distancias entre la UE y AL-C han venido funcionando cual dos imanes que se atraen y repelen dependiendo de las coyunturas en las que se ven respectivamente inmersas. En este sentido, el escenario que tenemos desde Madrid 2010 es el de, por un lado, una Europa Latina que debe ejercer crecientes esfuerzos para mantener vivos la perspectiva de integración y los lazos con AL-C, a través de una UE cada vez más diversa y con intereses muy alejados de estas tierras. Por el otro lado, tenemos una América Latina y un Caribe que se cierran frente al discurso integrador y, particularmente en ciertos países clave, renacen formas de proteccionismo comercial, particularismo cultural y populismo político, hasta con cierto desdén por el mundo desarrollado, que están obligando a retroceder las negociaciones de integración entre nuestras regiones.

Sin embargo, la reciente Cumbre UE-CELAC de Chile renueva las esperanzas de poder avanzar en una mayor profundidad, frente a la realidad de un Pacífico que se acerca y también ofrece oportunidades quizás, más concretas y reales, de desarrollo del comercio entre regiones.

La influencia de la jurisprudencia comunitaria europea en los principales tribunales de los sistemas de integración latinoamericanos: un estudio exploratorio

Orlando Mejía Herrera

Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (UNAN-León)

Resumen

En este trabajo se realiza un estudio exploratorio sobre la influencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en la labor jurisdiccional de los principales tribunales de los sistemas de integración latinoamericanos, en primer lugar, buscando principios o conceptos de la jurisprudencia del antiguo Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (ahora, TJUE) que hayan sido acogidos por los tribunales de los sistemas de integración latinoamericanos (particularmente en el MERCOSUR, la Comunidad Andina y en el SICA), y, en segundo lugar, analizando cuáles de estos principios o conceptos han influido realmente en la *ratio decidendi* y cuáles han sido mencionados sólo en calidad de *obiter dicta* en las resoluciones judiciales o laudos de dichos tribunales, explicando así en cada caso el alcance efectivo de dicha influencia.

Abstract

The present work carries out an exploratory study on the influence exerted by Court of Justice of the European Union (CJEU) case law on the judicial function fulfilled by the major courts in Latin American integration systems. First of all, the article is aimed at the search of those principles or concepts extracted from the case law by former Court of Justice of the European Communities (today, CJEU) to which courts in Latin American integration systems have resorted (especially, MERCOSUR, the Andean Community and SICA). Secondly, this paper analyses which of these principles or concepts have actually influenced courts' *ratio decidendi* and which ones have only been mentioned as *obiter dicta* in judicial decisions or awards, the scope of such an influence being thereby explained for each case.

I. Introducción

Desde el inicio es indispensable aclarar que es un hecho notorio o inobjetable, que no requiere investigación alguna, la influencia de la doctrina jurisprudencial del antiguo Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), ahora Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en las resoluciones de los tri-

bunales jurisdiccionales de las principales organizaciones internacionales de integración subregional existentes en América Latina y el Caribe.

Basta una simple observación de la parte considerativa de las resoluciones de estos tribunales para comprobar la continua referencia que en muchos casos hacen de la jurisprudencia comunitaria europea. En términos más generales, al observar las más importantes organizaciones subregionales de integración existentes en América Latina y el Caribe (en concreto, nos referimos al MERCOSUR, la Comunidad Andina, el SICA y la CARICOM), éstas parecen *inspirarse*, con mayor o menor intensidad, en el sistema institucional, normativo y jurisdiccional de la Unión Europea (UE); es decir, *a simple vista*, parece que existe un fenómeno de «mimetismo jurídico-institucional».

Ahora bien, en la medida de lo posible, lo que sí se pretende es realizar un estudio exploratorio, en primer lugar, buscando en algunas resoluciones principios o conceptos de la jurisprudencia del TJUE que hayan sido adoptados por los tribunales de los sistemas de integración latinoamericanos, y, en segundo lugar, analizando cuáles de estos principios o conceptos han influido realmente en la *ratio decidendi* y cuáles han sido mencionados sólo en calidad de *obiter dicta* en las resoluciones de dichos tribunales, explicando así en cada caso el alcance efectivo de dicha influencia.

Aunque de previo consideramos oportuno recordar que según la «función general» de la jurisprudencia de los tribunales superiores, por un lado, ésta nos permite conocer el Derecho en vigor, en la medida en que establece o define la interpretación correcta de la norma jurídica para lograr la aplicación acertada y uniforme de la ley; determina el contenido y alcance de la costumbre jurídica, cuando la ley escrita nos remite a esta otra fuente del Derecho, y además reconoce, formula o desarrolla, según sea el caso, los principios generales del Derecho que están explícitos o implícitos en el Derecho escrito; pero, por otro lado, la jurisprudencia puede ser también un factor decisivo para el desarrollo progresivo del Derecho en la medida en que complementa al mismo tiempo ese mismo ordenamiento jurídico, llenando los vacíos, resolviendo las contradicciones o disipando las dudas o aclarando las disposiciones o preceptos oscuros en los casos que conoce.

Ahora bien, a diferencia de los sistemas jurídicos anglosajones, en los ordenamientos cuyas raíces se encuentran en el llamado Derecho continental europeo, a la jurisprudencia le está prohibido la «creación libre del Derecho» sobre la base de sus propias convicciones ético-jurídicas, sino que su labor «creativa» está limitada a complementar o perfeccionar el Derecho vigente en el marco y dentro de los límites que establece el «sistema del Derecho positivo» aprobado por el legislador. *Es por eso que en estos ordenamientos (tales como los iberoamericanos) la jurisprudencia no puede considerarse estrictamente una «fuente del Derecho» (o fuente formal directa), sino una «fuente del conocimiento del Derecho» (o fuente formal indirecta o subsidiaria).*

También para conocer el Derecho de la Unión Europea, como Derecho de Integración más avanzado, se debe recurrir a la jurisprudencia del TJUE. Sin lugar a dudas, el Derecho de la Unión Europea ha sido desarrollado por la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia a lo largo de más de medio siglo, principalmente por medio de un método de interpretación «teleo-sistemático» del Derecho positivo vigente, es decir, teniendo muy en cuenta, en la *ratio decidendi* de sus resoluciones, tanto los fines y objetivos fundamentales de la integración europea (método teleológico) como el sistema normativo establecido por el Derecho primario escrito (método sistemático), lo cual le ha permitido al Tribunal desarrollar una serie de principios constitucionales o estructurales que se han convertido en auténticos pilares del sistema institucional, normativo y jurisdiccional de la Unión Europea.

II. Recepción de la jurisprudencia comunitaria europea por los principales tribunales de integración latinoamericanos

1. El Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR.

A) El principio de libre circulación de mercancías. Excepciones por razones de «interés público» o por «exigencias imperativas» y el principio de proporcionalidad.

a) Laudo N.º 1/2005 (20 de diciembre de 2005).

Como punto de partida en este caso de Uruguay contra Argentina, a nuestro juicio, muy atinadamente el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) primero, hace una referencia general a la autonomía (no absoluta, por supuesto, debemos aclarar) del Derecho de Integración en relación con el Derecho internacional en particular y con las otras ramas del Derecho en general; y, segundo, hace una clara diferencia entre el Derecho de Integración (inferior o básico marcado por la intergubernamentalidad, como el Derecho del MERCOSUR) y el Derecho comunitario «al cual se aspira» (como Derecho de Integración más avanzado con clara presencia y vocación supranacional, como el Derecho comunitario europeo). Además, el Tribunal aclara que con este primer laudo estará «sentando jurisprudencia inicial al respecto», es decir, asume su *papel principal* de garantizar una «jurisprudencia interpretativa» en pro de la seguridad jurídica en el MERCOSUR.

Finalmente, para resolver el caso a favor del Uruguay, el Tribunal *adopta* especialmente el principio de libre circulación, cuyo significado y alcance ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia del TJUE, el cual puede ser violado por medio de medidas jurídicas internas, técnicas o administrativas, que constituyen «medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas», a menos que dichas medidas estén justificadas objetivamente por «exigencias im-

perativas», que sean proporcionales y lo menos restrictivas posible de la libre circulación en el seno del sistema de integración. También hace una referencia general al principio de no discriminación (o de trato nacional) en la libre circulación de mercancías.

El tribunal realiza una consideración especial a las excepciones a la aplicación del principio de libre circulación de mercancías «por exigencias imperativas derivadas de la protección del medio-ambiente [el principal argumento jurídico de Argentina para prohibir la importación de neumáticos remodelados procedentes del Uruguay]», siempre y cuando las medidas sean proporcionadas al objetivo perseguido, o sea, se cumpla con el principio de proporcionalidad.

En conclusión, el TPR determina que el laudo arbitral en revisión «posee evidentes y graves errores jurídicos [...] los cuales tornan imperiosamente revocable el laudo en cuestión», y por tanto decide, por mayoría, revocar el laudo y determina que la Ley argentina 25.626 promulgada el 8 de agosto de 2002 «es incompatible con la normativa Mercosur» y en consecuencia la República Argentina deberá derogarla o modificarla, pues, con dicha ley, Argentina prohibía la importación de neumáticos (llantas neumáticas) recauchutadas y neumáticos (llantas neumáticas) usados procedentes del Uruguay, lo cual es una clara restricción no arancelaria que afecta o viola el principio de libre circulación. Podemos concluir, pues, afirmando que en este caso la jurisprudencia del TJUE tuvo una incidencia en la *ratio decidendi* del laudo del TPR del MERCOSUR donde el Tribunal realizó referencias generales a sentencias relevantes y recientes del TJUE.

b) Laudo N.º 1/2006 (13 de enero de 2006).

En este «laudo complementario», el TPR confirma que «esencialmente» revocó el laudo arbitral recurrido del tribunal arbitral *ad hoc* porque éste cometió un «error jurídico» al no haber interpretado y aplicado al caso, sobre las excepciones al principio de libre circulación, «cuatro criterios de rigor (si la medida [argentina] analizada era restrictiva o no del libre comercio, si la misma era o no discriminatoria, si la misma era o no justificada y si la misma era o no proporcional)». Como hemos señalado anteriormente, los principios de libre circulación (y sus excepciones cuando existan causas justificadas por razones de «interés público» o por «exigencias imperativas»), de no discriminación (o igualdad de trato, en este caso entre productos nacionales y productos de origen o procedentes de los demás países comunitarios) y de proporcionalidad, son principios que han sido desarrollados y aplicados ampliamente por el TJUE a lo largo y ancho de su influyente jurisprudencia.

Algo muy llamativo, es que el TPR le recuerda al Estado de Argentina (autor del recurso de aclaratoria) que «el uso cuidadoso y reflexivo de jurisprudencia del derecho comparado no puede constituir de manera alguna algo inaceptable»; refiriéndose, principalmente, a la jurisprudencia del entonces Tribunal de Justicia

de las Comunidades Europeas. Para rematar, en el considerando XIX de su laudo, el TPR afirma que «ni siquiera haría falta ninguna jurisprudencia para sostener en cuanto al primer criterio de rigor que la medida analizada [la ley argentina] era restrictiva del libre comercio [en el seno del MERCOSUR]. Resulta obvio que una prohibición de importación es una restricción al libre comercio [...]. El TPR no obstante, para mejor ilustración, citó una reciente jurisprudencia europea» en la cual el TJUE señaló, en línea con su jurisprudencia histórica, que una reglamentación nacional que prohíbe, por razones ambientales, la circulación de camiones de más de 7,5 toneladas, que transportan determinadas mercaderías, sobre un tramo de carretera muy importante de una de las principales vías de comunicación terrestre entre ciertos Estados miembros, debe ser considerada como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, pues, en este caso, la protección del medio ambiente no puede considerarse una «exigencia imperativa» porque no se probó que el objetivo perseguido no podía alcanzarse por otros medios menos restrictivos de la libre circulación sobre la base del principio de proporcionalidad.

Algo también muy interesante que se observa en el Considerando XXIX del laudo es que en su recurso de aclaratoria, Argentina «sencillamente niega el valor de la jurisprudencia como fuente del derecho, lo cual obviamente es improcedente» según palabras del mismo TPR. Aquí, a nuestro juicio, es indispensable aclarar dos cosas: por un lado, la República Argentina lleva toda la razón cuando afirma en su recurso que la jurisprudencia «no es fuente del Derecho». Efectivamente así lo es, especialmente en los ordenamientos de raíz continental europea, tal y como lo hemos expresado desde el inicio. Recordemos que la jurisprudencia «es fuente del conocimiento del Derecho» (o fuente formal indirecta pero no fuente formal directa del ordenamiento jurídico), es decir, es una fuente subsidiaria o auxiliar que nos permite conocer el Derecho en vigor, sin lagunas, sin incoherencias y sin contradicciones, en la medida en que interprete correctamente el Derecho positivo vigente, determine las costumbres jurídicas y precise su contenido y alcance, y en la medida en que reconozca, formule y desarrolle los principios jurídicos explícitos o implícitos en las normas escritas. El mismo TPR lo reconoce, quizás sin saberlo, cuando afirma en el citado considerando XXIX que «la experiencia histórica del derecho de integración y del derecho comunitario, nos demuestra que inclusive la mayor parte de las características fundamentales de tal derecho fueron originariamente elaboraciones jurisprudenciales [...]».

Esas «características fundamentales» del Derecho comunitario de las que habla el TPR son, por ejemplo, los «rasgos esenciales» del Derecho de la Unión Europea a los que se refiere el TJUE cuando habla de los principios de primacía y del efecto directo, principios constitucionales precisamente formulados y desarrollados en su jurisprudencia a lo largo de medio siglo a través de una labor interpretativa «teleo-sistemática» de las disposiciones de los tratados comunitarios.

Y, por otro lado, la República Argentina, a nuestro juicio, no lleva razón cuando pretende desconocer o quitarle *valor jurídico* a la jurisprudencia consoli-

dada de un tribunal serio y respetable como el TJUE, jurisprudencia que perfectamente puede ser considerada como «fuente de interpretación o de inspiración y orientación» para otros tribunales supranacionales dentro de un proceso de integración, siempre y cuando se utilice en términos razonables y objetivos y sea oportuna y pertinente al caso en cuestión, o sea, como señala el TPR, sea utilizada de forma cuidadosa y reflexiva en términos jurídicos. Cosas que son, o deben ser, de sentido común jurídico en cualquier sistema de integración.

B) Multa coercitiva a un Estado miembro por incumplimiento de sus obligaciones jurídicas y el principio de proporcionalidad.

- Laudo N.º 1/2007 (08 de junio de 2007).

En este caso se observa que el TPR hace una referencia tanto a la jurisprudencia del TJUE como a los criterios de la Comisión Europea, específicamente, «al referirse a la suma a tanto alzada y a la multa coercitiva como remedios para los supuestos de incumplimiento de sus sentencias» que se aplican en la UE, recordando el TPR que en la Unión Europea están prohibidas las «medidas compensatorias» en caso de incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia por un Estado miembro.

En síntesis, el TPR hace referencia a la jurisprudencia del TJUE (en especial, al ya citado principio de proporcionalidad), o sea que la multa sea proporcional a la capacidad de pago del Estado infractor, y a los criterios de la Comisión Europea en materia de aplicación de multas coercitivas en los supuestos de incumplimiento de una sentencia del Tribunal por un Estado miembro, así como la finalidad de las mismas, para poder apreciar y establecer la proporcionalidad de las medidas compensatorias en el MERCOSUR, determinando así que la medida compensatoria contenida en el Decreto N.º 142/007 de 17 de abril de 2007 emitido por Uruguay «es proporcional y no excesiva en relación a las consecuencias derivadas del incumplimiento [por Argentina] del Laudo N.º 1/2005 dictado por este Tribunal el 20 de diciembre de 2005». Podemos concluir, pues, afirmando que también en este caso la jurisprudencia del TJUE tuvo incidencia en la *ratio decidendi* del laudo del TPR del MERCOSUR donde el Tribunal hizo también referencias generales a sentencias relevantes y recientes del TJUE.

2. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

A) El Derecho marcario comunitario.

- Sentencia dictada en el expediente N.º 89-IP-2005, del 20 de julio de 2005.

En primer lugar, esta sentencia se refiere a interpretación prejudicial de las disposiciones previstas en los artículos 136, literales a) y f), y 150 de la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina, solicitada por el Consejo de Estado de la República de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, e interpretación de oficio de los artículos 134, 135, literal b, y 159 *eiusdem*. Parte actora: BBVA BANCOMER, S.A. institución de banca múltiple, grupo financiero BBVA BANCOMER.

En síntesis, este caso se trata sobre la solicitud presentada por “BBVA BANCOMER S.A. institución de banca múltiple, grupo financiero BBVA BANCOMER”, para registrar la marca “envíos de dinero BBVA BANCOMER + gráfica a color” para distinguir servicios de la Clase 36 Internacional. Dicha solicitud fue rechazada desde la primera instancia administrativa, la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, a través de la División de Signos distintivos, «por considerarla incurso en la causal de irregistrabilidad contenida en el literal a) del artículo 136 de la Decisión 486... pues es similar a la marca BBVA (mixta), certificado 241.526 de propiedad del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A. y por ser semejantes en su composición ortográfica y fonética y, por tanto, confundibles». El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA) tuvo muy en cuenta, en el epígrafe I de la parte considerativa de su sentencia (**sobre «La marca y sus elementos constitutivos. Requisitos de un signo»**), además de varias referencias doctrinales, la doctrina jurisprudencial del TJUE sobre esta materia del Derecho Marcario. En concreto, el tribunal andino afirma que la «aptitud distintiva es pues, junto con la naturaleza de signo de la marca, uno de sus elementos constitutivos, así como un requisito esencial para su registro. Esta exigencia se expresa también a través de la prohibición contemplada en el artículo 135, literal b, de la Decisión en referencia, según la cual no podrán registrarse como marcas los signos que carezcan de distintividad. En la jurisprudencia europea se destaca que, cuando los productos designados en la solicitud de registro van destinados a los consumidores en general, “se supone que el público correspondiente es un consumidor medio normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz. No obstante, ha de tenerse en cuenta la circunstancia de que el consumidor medio debe confiar en la imagen imperfecta que conserva en la memoria. Procede, igualmente, tomar en consideración el hecho de que el nivel de atención del consumidor medio puede variar en función de la categoría de productos contemplada...” (Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del 25 de septiembre de 2002, asunto T-136/00)»; aunque se observa un importante error de cita por el Tribunal andino, pues se trata específicamente de una sentencia del entonces Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas: *TPI CE, 25 de septiembre de 2002, Viking-Umwelttechnik/OHMI, combinación de color verde/gris (T-316/00, Rec. 2002, p. II-3715)*.

También el tribunal andino hace referencia expresa a los criterios del TJUE establecidos en su sentencia del 22 de junio de 1999, Caso *Lloyd*, en la que se

afirma que «cuando los signos sean idénticos o muy semejantes, mayor deberá ser la diferenciación exigible entre los productos o servicios a los que se aplican. Y a la inversa, esto es, cuando los productos o servicios sean idénticos o muy similares, mayor deberá ser la diferenciación exigible entre los signos enfrentados». En fin, lo que se trata de comprobar es si los consumidores o usuarios podrán distinguir los productos o servicios designados con esta marca de los que tengan otro origen comercial al momento de elegir al adquirir tales productos o recibir tales servicios. Así pues, si observamos la parte conclusiva de la sentencia, se puede inferir que en la *ratio decidendi* del TJCA influyó claramente la doctrina jurisprudencial del TJUE.

B) Los principios y métodos de interpretación del Derecho comunitario.

a) Sentencia dictada en la interpretación prejudicial 30-IP-98, del 16 de junio de 1999.

Hemos escogido también esta sentencia porque, en alguna medida, sintetiza la «jurisprudencia interpretativa» del TJCA sobre principios básicos del Derecho comunitario que evidentemente han sido elaborados y desarrollados por el TJUE y sistematizados por la doctrina comunitaria europea: nos referimos concretamente a los ya citados principios de primacía, aplicabilidad directa o inmediata y de efecto directo de las normas jurídicas comunitarias. El tribunal andino hace una especie de recordatorio de su jurisprudencia, en particular sobre los principios de primacía y de aplicabilidad directa o inmediata, al realizar un repaso de sentencias anteriores en las que se ha pronunciado sobre el tema. Concretamente, en el epígrafe III de la parte considerativa de la sentencia («**preeminencia y aplicabilidad directa del Derecho comunitario andino**»), el tribunal adopta plenamente los «elementos configuratorios de la *primacía* del Derecho comunitario» que han sido definidos por el «Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea a lo largo de toda su jurisprudencia». No obstante, se observa que el TJCA hace referencia a la jurisprudencia del TJUE, pero sin citar algún caso o casos concretos sobre los que se haya construido dicha jurisprudencia en relación con los principios básicos del Derecho de la Unión Europea.

Sin embargo, es indispensable aclarar que cuando razona sobre el significado y alcance del principio de aplicabilidad directa (o inmediata) del Derecho comunitario, el tribunal andino confunde dicho principio con el del efecto directo, aun cuando hace referencia a una sentencia anterior en la que cita a un autor europeo que sí deja «entrevé» ligeramente la diferencia entre ambos principios, que si bien es cierto tienen nombres terminológicamente muy parecidos, pero también es verdad que conceptualmente son dos principios distintos y diferentes, donde uno (el de aplicabilidad directa) es condicionante del otro (del efecto directo) en términos de aplicación práctica. No obstante, se puede decir que la jurisprudencia del TJUE ha influido «indirectamente» en la *ratio decidendi* de la sentencia u opinión consultiva del

TJCA. Otra cosa muy distinta sería investigar la aplicación efectiva de dichos principios en la práctica de los Estados miembros de la Comunidad Andina.

b) Sentencia dictada en el proceso 1-IP-87, del 3 de diciembre de 1987.

En esta sentencia se observa que desde sus inicios, el TJCA se vio influenciado por el TJUE en la forma de interpretar las normas jurídicas comunitarias, en particular, teniendo muy en cuenta los métodos teleológico y sistemático intensamente utilizados por el TJUE para reformular el Derecho de la Unión Europea, y que por sus resultados generan una interpretación extensiva del Derecho escrito vigente.

El tribunal andino, literalmente afirma que en relación con «los métodos de interpretación que debe utilizar el Tribunal, ha de tenerse presente la realidad y características esenciales del nuevo Derecho de la Integración y la importante contribución que en esta materia tiene ya acumulada la experiencia europea, sobre todo por el aporte de la jurisprudencia de la Corte de Justicia, Tribunal único de las Comunidades Europeas en la aplicación de este derecho, que se está haciendo constantemente en beneficio de la construcción comunitaria, sin perder de vista el fin permanente de la norma. Por estas consideraciones corresponde el empleo preferente de los métodos de interpretación llamados “funcionales”, como los métodos sistemáticos y de interpretación teleológica, sin dejar de utilizar, si fuese el caso, los demás universalmente admitidos [...]». No obstante, en este caso también se observa que el TJCA hace referencia a la jurisprudencia del TJUE, pero sin citar algún caso o casos concretos en los que el TJUE haya realizado alguna referencia a los métodos sistemático y teleológico tan intensamente utilizados en su labor jurisprudencial. Sin embargo, igualmente se puede decir que la jurisprudencia del TJUE ha influido de modo «indirecto» en la *ratio decidendi* de la sentencia.

3. La Corte Centroamericana de Justicia del SICA.

A) Los principios del Derecho comunitario.

- Sentencia del 27 de noviembre de 2001.

Este caso estaba relacionado con la controversia entre dos Estados miembros de pleno derecho del SICA (Nicaragua y Honduras) en materia de delimitación de fronteras marítimas en el Mar del Caribe. Es indispensable aclarar que la Corte Centroamericana de Justicia sólo puede conocer las controversias territoriales (terrestres y marítimas) entre los Estados miembros con la condición de que *todos* los Estados partes interesados lo hayan solicitado. Aquí, obviamente, el Derecho de la integración centroamericana, con esa condición, le concede competencia a la CCJ para resolver controversias de Derecho internacional,

como el de la delimitación marítima en el Caribe entre Nicaragua y Honduras. Eso sí, el Derecho de la integración se limita a remitir el caso al Derecho internacional público para su resolución, pues es este ordenamiento, y no el de la integración, el que posee los conceptos e instituciones jurídicas para resolverlo.

Sin embargo, la Corte resolvió que tenía competencia para conocer el caso planteado por Nicaragua porque, según su interpretación, «no se trataba de una controversia fronteriza sino de supuesto incumplimiento o violación de normas comunitarias del Sistema de la Integración Centroamericana», es decir, según la CCJ, Honduras, con la firma y ratificación del tratado de delimitación marítima con Colombia, supuestamente habría infringido normas de la integración centroamericana. En la parte considerativa de la sentencia se observa que la Corte hace, de paso, una serie de reflexiones y comentarios generales sobre los «principios rectores» del Derecho de la Unión Europea (autonomía, aplicabilidad inmediata, efecto directo, primacía y responsabilidad del Estado por incumplimiento de la normativa comunitaria), adoptando plenamente la jurisprudencia del TJUE, pues, obviamente, reconoce que estos principios han sido reconocidos y desarrollados por el «Tribunal de Luxemburgo». No obstante, podemos afirmar que en este caso la jurisprudencia del TJUE ha sido acogida sólo a título de *obiter dicta*, ya que, por la naturaleza de la controversia (es de Derecho internacional, y no de Derecho de integración como pretendió obstinadamente la Corte), lógicamente no podía influir en la *ratio decidendi* de la sentencia.

B) Las inmunidades y privilegios de los funcionarios comunitarios.

- Sentencia del 25 de enero de 2008.

La consulta prejudicial de un órgano jurisdiccional salvadoreño contiene dos preguntas literalmente planteadas así a la Corte Centroamericana de Justicia: «1) ¿Será competente el Parlamento Centroamericano para conocer del trámite de desafuero de Mario Antonio Osorto Vides a quien se le atribuyen los delitos de negociaciones ilícitas, falsedad documental agravada y concusión en el caso que la solicitud de desafuero fue presentada ante la Asamblea Legislativa de El Salvador el día veinticuatro de octubre del dos mil seis, por consiguiente cuatro días antes de la fecha en que el mismo tomó posesión como diputado propietario del PARLACEN, que en efecto fue el veintiocho de octubre del dos mil seis? 2) ¿Habiendo desaforado la Asamblea Legislativa de El Salvador al Señor Mario Antonio Osorto y admitida la solicitud de antejuicio, con posterioridad al momento de haber tomado posesión de su cargo de diputado del PARLACEN, constituirá o no violación al “Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas” como al precedente establecido por la Corte Centroamericana de Justicia en la sentencia del treinta y uno de octubre del dos mil dos en que se responde a la consulta formulada por el Doctor Rodrigo Samayoa como

presidente y representante del PARLACEN, indicando que al PARLACEN corresponde definir el desafuero de los diputados que lo integran?».

Para emitir su opinión consultiva, la Corte hace una serie de razonamientos sobre el significado y alcance de la «inmunidad parlamentaria», señalando que ésta sirve para «proteger la acción política de los parlamentarios, su independencia de criterio y su libertad de expresión por ser ellos representantes de la población. La inmunidad parlamentaria es una protección de carácter procesal que tienen los parlamentarios cuando se intenta seguir contra ellos un proceso penal por una supuesta responsabilidad en la comisión de un delito o ejecutar una orden de arresto. La idea es garantizar la libertad del representante, evitando que bajo el pretexto de acusación de delito se influya sobre él para impedir su actuación como parlamentario o influenciar sus opiniones o votos de manera indebida».

En esa línea, la CCJ fundamenta su criterio haciendo referencia a la jurisprudencia comparada (sobre todo a la del TJUE) en materia de inmunidad de agentes diplomáticos y funcionarios internacionales, señalando textualmente que «la jurisprudencia internacional sobre las inmunidades y privilegios concedidos a parlamentarios regionales o comunitarios, agentes diplomáticos y funcionarios internacionales en general y particularmente las resoluciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas establecen el carácter funcional de los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas, al ser su finalidad el evitar que se obstaculice el funcionamiento e independencia de las Comunidades...».

Teniendo en cuenta la parte resolutive de la sentencia en este caso, y el alcance de la jurisprudencia de la Corte Centroamericana de Justicia en casos análogos, podemos afirmar que la jurisprudencia del TJUE ha influido en la *ratio decidendi* de la sentencia, debiendo reconocer el esfuerzo que realiza la CCJ en este caso por citar la jurisprudencia del TJUE con inclusión expresa de los asuntos sobre los que se ha construido dicha jurisprudencia.

III. Consideraciones finales

Haciendo una valoración de conjunto de la labor de cada uno de los tres tribunales latinoamericanos citados en este trabajo, podemos decir que, por un lado, se ha comprobado, con esta breve exploración, que efectivamente la jurisprudencia del TJUE se ha constituido en una «**referencia general**» casi obligatoria para los principales tribunales de las organizaciones internacionales de integración subregional más relevantes de América Latina, en unos casos influyendo en la *ratio decidendi* de las sentencias, y en otros casos citándose sólo a título de *obiter dicta*, que, dicho sea, constituye una práctica muy usual en las consideraciones jurídicas de estos tribunales; y, por otro lado, hemos constatado que especialmente el TPR fue más reflexivo y cuidadoso al utilizar la jurisprudencia del TJUE como «fuente de inspiración u orientación» para resolver efectivamente casos análogos.

Por su parte, el TJCA sólo efectuó un mayor esfuerzo a la hora de adoptar la doctrina jurisprudencial del TJUE en materia de Derecho Marcarío comunitario;

y la CCJ en materia de inmunidad de agentes diplomáticos y funcionarios internacionales.

No obstante, tanto el TPR como el TJCA y la CCJ deben tener muy claras cuáles podrían ser las limitaciones, en cada caso, para utilizar la jurisprudencia del TJUE, teniendo como referencia ineludible el grado de desarrollo del sistema jurídico establecido por los tratados y por el Derecho derivado en sus respectivos procesos de integración.

Es decir, puede suceder que en algunos casos concretos la jurisprudencia del TJUE pueda ser adoptada plenamente, o con matices o adaptaciones previas, y en otros casos no (por ejemplo, la imposibilidad práctica de aplicar eficazmente el principio de aplicabilidad inmediata de las normas comunitarias, entre otras razones, por la falta de auténticos diarios oficiales comunitarios en estos sistemas latinoamericanos, lo cual a su vez condiciona o limita la aplicación del principio del efecto directo de dichas normas...). Por tanto, la jurisprudencia del TJUE podrá ser un punto efectivo de referencia dependiendo del grado de desarrollo institucional, normativo y jurisdiccional de estos sistemas de integración latinoamericanos, y haciendo una apreciación global teniendo en cuenta todos los factores pertinentes del caso en cuestión.

En cualquier caso, con esta breve exploración también se comprueba el diálogo, la relación e interacción constante entre tribunales jurisdiccionales de importantes y reconocidas organizaciones internacionales de integración regional en el sistema internacional, lo cual minimiza el riesgo de la llamada fragmentación del Derecho internacional (en este campo específico de la integración regional) en la medida en que se logra una cierta uniformidad en la interpretación y aplicación de determinados principios del Derecho de integración, al menos en el ámbito euroamericano, que asegure al mismo tiempo una unidad y coherencia mínima del Derecho internacional en general y del mismo Derecho de integración en particular.

Modelo Europeo como referencia para la integración en la América Latina del Siglo XXI

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira

Universidade Federal de Pernambuco

Resumen

La cooperación e integración regional se presenta hoy como la gran alternativa para ampliar el poder económico y político de las potencias regionales emergentes y garantizar una parte de poder a los pequeños países regionales del planeta, en un mundo crecientemente dominado por las hiperpotencias de China y EE.UU. El Brasil en la América del Sur, como Alemania hoy en la UE, tiene las condiciones de desempeñar papel fundamental en la conducción del proceso de integración regional conduciéndolo hacia fuera de la actual crisis.

Abstract

There is no other plausible way to enhance political and economic power in a World dominated by the hyper-powers of China and the US than to follow a set of policy-guidelines to achieve collective growth, regional cooperation and integration at all levels and enhance national and regional power in the global system. Europe needs the EU and the leadership of Germany to guarantee its economic and military superiority in face of new powers from regions regarded as easterner such as China, Ira and the Arab world or Russia and its allies. South America needs regional integration as the most effective tool to construct a pro-active role in world politics and to move away from the dire consequences of its colonial heritage. Brazil must play a key role in supporting regional institutions and cooperation with neighboring countries to achieve both national and the region`s interests.

La búsqueda por la cooperación e integración regional, siguiendo las líneas generales del modelo Europeo, se presenta hoy como la gran alternativa para ampliar el poder económico y político de las potencias regionales emergentes y garantizar una parte de poder a los pequeños países del planeta, en un mundo crecientemente dominado por las hiperpotencias de China y EE.UU.

Eso ocurre en un momento en el que se abandona la idea, hasta recientemente alimentada por muchos teóricos y entusiastas del modelo de integración europeo, de que la experiencia de construcción de la Unión Europea debería pro-

ducirse con fidelidad en otras regiones del mundo, independiente de su contexto histórico y de seguridad regional y global.

Teniendo en cuenta los procesos regionales de cooperación e integración que se desarrollaron en las últimas décadas y la experiencia acumulada llevada a través de nuevas perspectivas y evidencias para una mayor comprensión del fenómeno en nivel comparado, está cada vez más claro que los procesos de integración en marcha en el planeta ocurren respetando las particularidades regionales y locales.

La reflexión teórica de la integración regional se alejó de las visiones dogmáticas y apriorísticas y, en la mayoría de las veces, considera, máximamente, el modelo de integración de la Unión Europea – primero y más avanzado proceso de integración regional del planeta – como una serie de referencias y experiencias en cooperación a considerarse como punto de reflexión para el diseño de procesos de integración en otras partes del mundo. La experiencia europea fornece, de esa manera, elementos para la elaboración de políticas combinadas, visando alcanzar un grado de cooperación y unión regional posible y deseable, dentro del contexto comúnmente vivido por los países de la región. El proceso de cooperación e integración resultante de esas políticas resulta de la capacidad de élites regionales y de las naciones involucradas de ejercer su creatividad para adaptar, recrear e innovar a partir de la receta básica desarrollada por la UE (ver debate sobre el tema en Roy 2012) ¹.

Howorth (2012:52) ², en el libro de Roy mencionado anteriormente, sintetiza claramente esa tendencia en las conclusiones de su artículo afirmando que la lección europea se presenta en dos tendencias. La primera que indica la existencia de una realidad política poswestfaliana, en la cual los estados nacionales se presentan impotentes para enfrentar desafíos cuyas dimensiones están más allá de sus posibilidades. La segunda indica que, frente a esa limitación descrita anteriormente, los estados nacionales tienen como mejor y, muchas veces, única opción la posibilidad de cooperar y desarrollar una diplomacia multilateral para alcanzar sus objetivos. En las palabras del autor:

My own tentative conclusion is that the growth of regional regimes around the world affects the international system and international relations in two tangible ways. To the extent to which it constitutes a genuine pooling of sovereignty and a robust deci-

¹Joaquín Roy (editor) *The State of The Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Miami: European Union Center, 2012.

²Jolyon Howorth “The EU as a Model for Regional Regimes Worldwide” en Roy, J. (editor) *The State of The Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Miami: European Union Center, 2012, pp.145-57

sion to eschew the use of force in inter-state relations, then it marks one more significant step beyond Westphalia. (...) But the majority of analysts recognize that something new and different – and probably important – has emerged. We are not quite sure yet what it represents in terms of the international system, but we sense that it is significant in relativizing the omnipotence of the nation state – particularly if it is spreading all across the globe (albeit in forms which are not directly comparable to each other). The other way in which these regional regimes affect the international system is in systematizing a new way of doing international relations – through the rule of law, consultation, cooperation and “effective multilateralism” – rather than in the manner in which IR has been conducted for the greater part of history. In that sense, the EU – and, if its example is followed elsewhere in the world, other regimes – might still make history.

Al seguirse en la experiencia de integración europea como referencia, no como dogma, pasamos de una lectura sencilla y normativa del proceso de integración regional a una lectura compleja que nos ofrece diversos campos para reflexión en varios niveles macro y micro.

Algunos ejemplos de cómo esa lectura proporciona una referencia a los procesos de integración en otras regiones son puestos a continuación. Primero, la experiencia europea es una referencia al ofrecer una visión macro, indicando una posibilidad, una viabilidad para la construcción de un sistema regional fuerte, estable y un sistema internacional multipolar. Segundo, la experiencia europea es una referencia para todos los sistemas regionales en construcción, por detener un rico proceso histórico y político-institucional resultante de décadas de experiencia e reflexión sobre integración regional.

En términos macro, la actualidad de la experiencia europea se relaciona mucho más a su demostración de que la salida hacia aglomerados de estados medios y pequeños, en un contexto global formado por hiperpotencias, es el comprometimiento en los procesos de cooperación e integración a nivel regional, involucrando las potencias regionales y no aquello que se intentó simular en el siglo XX fuera de Europa, y principalmente en América Latina, es decir, la simple reproducción de las reglas e instituciones de la UE. La reivindicación de Europa, reafirmando el campo del hacer política como el motor de la actividad de transformación social y política de nuestro tiempo, fortalece el papel de la diplomacia y del arte de la política en la solución de los problemas regionales y globales y aparta, aún más, el argumento a favor de la guerra y conflicto como factor de cambio social.

Esa lección de construcción de una gobernanza regional, vía cooperación e integración por medio de mecanismos intergubernamentales o instituciones regionales, se opone frontalmente a la experiencia anterior de Europa en buscar

integración a través de guerras y conquistas. Cuna de la ciencia y filosofía moderna desde el Renacimiento, Europa tenía un débito sobre cómo enfrentar de forma institucional el proceso de integración regional en marcha. Las lecciones de la experiencia de la integración europea tienen sido la más elevada bandera que Europa levantó para el mundo del siglo XXI.

Contrariando las previsiones de fracaso, irrelevancia e incompetencia hechas por importantes académicos norteamericanos y europeos, la América del Sur, bajo la bandera de Europa, llevó adelante por lo menos dos procesos de integración de gran repercusión: la Comunidad Andina y el Mercosur. Así como Europa, que veía en la integración una manera de superar su histórico de guerras y conflictos internos que conducían a prácticas de autodestrucción, la América del Sur también eligió la integración como medicina para sus miedos de atraso económico y social, de ser relegada a una posición más marginal en el sistema internacional posterior a la Guerra Fría. Desde la creación de las Naciones Unidas, la América Latina busca, tanto en el seno de la ONU como de la organización andina, asociar desarrollo con cooperación e integración comercial. Por ello, durante el siglo XX, la integración regional significaba superar las dificultades de un pasado de guerras para Europa y colonialismo para la América del Sur. Esos miedos no corresponden más a los desafíos de integración del siglo XXI.

Las naciones de Europa saben que necesitan garantizar su independencia económica y militar, en razón al avance de potencias de regiones percibidas como orientales, es decir, China, Irán y Rusia. Ellas saben que, divididas y sin los mecanismos de la Unión Europea, sus naciones tienden a debilitarse y a volverse hacia una situación en la que quedarían sobre fuerte e indeseable influencia de hiperpotencias externas. En ese cuadro, el gran miedo de una nueva guerra en Europa podría reaparecer y alumbrar una larga declinación del proceso civilizatorio.

Diferentemente del caso europeo, las naciones de América del Sur tienen vivido un proceso de crecimiento económico y político importante, que anuncia la posibilidad de un papel relevante para los países de la región en el sistema internacional del siglo XXI. Ellas siguen teniendo recursos para patrocinar la construcción de instituciones nacionales que amplíen los derechos y oportunidades de una masa de la población históricamente excluida. Con todo, perciben que, sin el abandono de la cultura política tradicional y nacionalista y la adopción de un proceso de integración que consolide una región económica y una comunidad de seguridad regional, la ambición de ser actor relevante en el panorama global no se realizará.

Las implicaciones de la lección de la integración de Europa son contundentes para la reflexión sobre la crisis en el proceso europeo hoy y la estagnación en el proceso sudamericano.

Un aspecto clave de la importancia del modelo europeo deriva de su experiencia histórica. En otras palabras, tras más de medio siglo de intento y error, de altos y bajos en general, de aprendizaje sobre cómo proceder para buscar la

cooperación e integración entre actores históricamente adversarios, Europa posee un acervo de mecanismos de negociación capaces de servir como referencias par la integración en otras partes de mundo.

La lectura del proceso de desdoblamiento de la UE aún nos ofrece informaciones sobre la anatomía de ese mismo proceso. Por ejemplo, él es cíclico y camina por períodos de altos y bajos. En los momentos altos ocurre la euforia, la confianza y la seguridad de que las naciones europeas se integran para mantener un liderazgo global, atinge puntos elevados. En esos momentos, el modelo europeo se ofrece como una fórmula para el resto del mundo. En momentos de crisis resurge el nacionalismo y el sentimiento de autodestrucción en el debate sobre el fracaso y el fin del proceso de unificación europeo. Las llagas de la vieja Europa reaparecen y aquellos que insisten en la irrelevancia de la integración, en la defensa de la teoría realista, en sus más variadas formas, acusan la integración regional de ideología a servicio de viejas potencias en declinación.

No sería totalmente falso afirmar qué cuadro cíclico semejante se da en otras partes del planeta, particularmente en la América Latina. En el decurso de esos movimientos cíclicos ocurre, con todo, una madurez en la percepción y en los mecanismos de cooperación e integración. La euforia ideológica y la autodestrucción ceden a un activismo pragmático y cuestiones consideradas de gran importancia se vuelven obsoletas.

El miedo de un liderazgo alemán hegemónico en la Europa unificada se alimentó por mucho tiempo en el continente y fuera de él como un obstáculo al desarrollo de la Unión Europea. Los defensores de ese argumento afirmaron, por diversas veces, que Alemania tendría finalmente a Europa a sus pies y que la integración sería el instrumento de ese plan de dominación. Durante mucho tiempo, el Reino Unido, liderado por Margaret Thatcher y sus sucesores, defendió arduosamente la idea de que una Europa ampliada y con un número mayor de miembros sería suficiente para controlar una nueva hegemonía alemana. En la última década, ocurrió algo distinto: Europa se amplió como defendían los británicos, pero no se diluyó, como esperaban los críticos de su ampliación, ni tampoco se redujo el papel central de Alemania, como deseaban los realistas maquiavélicos.

Por un momento, las recientes declaraciones del Primer Ministro Británico David Cameron parecen resucitar esa visión autodestructiva y las declaraciones a favor de un plebiscito sobre la continuidad o no de Inglaterra en la UE tocaron en uno de los pilares críticos de la crisis en la UE, o sea, la declinación de la identidad entre la población europea y la UE.

Otro punto importante, para David Cameron y muchos entusiastas de la UE, es la necesidad de cortes en los muchas veces ineficientes gastos de la UE. En la Cumbre sobre el presupuesto europeo, realizada al final de 2012, poco de importante se decidió. Los enormes subsidios agrícolas se mantuvieron en un momento en el cual la UE necesitaba mostrar capacidad para producir crecimiento y demostrar a América Latina, por ejemplo, que podría abrir su mercado

agrícola a cambio de más espacio para la industria y servicios europeos en la región³.

En el cuadro a continuación, tenemos la propuesta original (HvRI) y la revisada (HvRII) del presupuesto de la UE y que fueron discutidas, pero no aprobadas en la Cumbre. La denominada CAP representa subsidios agrícolas, que siguen creciendo, en ambas propuestas, pese a las críticas. Todavía según el periódico *The Guardian*, Alemania y el Reino Unido contribuyen con 35 mil millones de euros de subsidios agrícolas solamente para Francia. Sin duda, mientras esa situación perdure, las dificultades de un acuerdo de impacto de la UE con la América Latina permanecerán las mismas.

EU MFF 2014 -2020 Financial Framework (€m)			
Heading	HvR I	HvR II	Change
Europe 2020	152,652	139,543	-13,109
Regional and Cohesion funds	309,495	320,148	10,653
CAP (direct payments)	269,852	277,852	8,000
CAP (other)	94,620	94,377	-243
Justice and Home affairs	18,309	16,685	-1,624
Foreign Policy	65,650	60,667	-4,983
Administration	62,629	62,629	0
Compensations	0	0	0
Off budget	37,598	42,658	5,060
Total	1,010,805	1,014,559	3,754

Fuentes: www.guardian.co.uk/world/interactive/2012/nov/22/eu-budget-interactive-money; www.guardian.co.uk/business/2012/nov/23/eurozone-crisis-eu-budget-summitcameron#block-50af71c895cbefa34ce3c70d

El colapso de las negociaciones sobre el nuevo presupuesto europeo pone, de un lado, los grandes donantes, el Reino Unido y Alemania; de otro, los países que no aceptan cualquier reducción. La continuidad de ese impase puede contribuir para el bajo crecimiento en Europa en el año de 2013 y ciertamente contribuye para el mantenimiento del impase entre la UE y la América Latina en términos de libre comercio

La reciente crisis en Europa dejó evidente la importancia del liderazgo alemán y parece mostrar que, al revés de lo que piensan los defensores de la disolución de la Unión Europea, ese liderazgo puede ser extremadamente benéfico

³ Wearden, G. "David Cameron blasts EU as budget summit ends without a deal" en *The Guardian*, Nov. 23rd 2012 at <http://www.guardian.co.uk/business/2012/nov/23/eurozone-crisis-eu-budget-summitcameron>

para la profundización del proceso de integración regional y el establecimiento de una Unión más funcional y preparada para mantener su papel internacional.

Pese a las diferencias inmensurables, como no poseer un presupuesto independiente, instituciones fuertes o políticas robustas de fondos regionales, los bloques latinoamericanos padecen un mal semejante. Viven un período de estagnación e insisten en políticas nacionalistas y rivalidades de los siglos pasados. El poder benéfico del liderazgo brasileño en la América del Sur no es correctamente visto, ni fuera y tampoco dentro del Brasil. El actual crecimiento de las economías nacionales de la región tiene dejado la cuestión de la integración en segundo plano.

El Mercosur, por ejemplo, según el último informe del INTAL⁴, tiene permanecido estancado y “às voltas com os impactos negativos da crise internacional sobre o desempenho econômico interno e com as preocupações quanto à evolução da produção industrial, os países do bloco têm adotado medidas de estímulo e proteção à produção doméstica, com ênfase em mecanismo de elevação de conteúdo local”.

Todavía según el mismo documento,

“A atual conjuntura doméstica nos países do bloco não favorece avanços expressivos na agenda de negociações externas do MERCOSUL.

A Presidência Pro Tempore brasileira tem manifestado interesse em avançar nas negociações com a União Europeia e em lançar negociações de livre-comércio com o Canadá. Em reunião da CAMEX, realizada na segunda semana de setembro, os representantes governamentais brasileiros decidiram realizar consultas com o setor privado para avaliar os interesses envolvidos nessas negociações.

“Entretanto, não parece haver entusiasmo, particularmente no setor industrial brasileiro, para avançar na liberalização do comércio com o bloco europeu.”

Ante la realidad y los desafíos puestos a los procesos de integración en ambos lados del Atlántico, no había razones para esperarse grandes decisiones en los encuentros de la Cumbre. ¿Cómo puede Europa negociar cortes agrícolas con el Mercosur si no consigue hacer los cortes que, sustancialmente, parte de sus miembros considera necesarios? Si tanto la UE como el Mercosur pasan por momentos de crisis y proteccionismo, entonces ¿qué podría negociarse en la Cumbre CELAC-UE?

⁴ *Informe Mercosul* n. 17, Dec. 2012

Todo encuentro diplomático debe producir algo positivo. En el actual contexto de crecimiento de la América Latina, el impacto de pequeñas deliberaciones e iniciativas, que aceleren las acciones e interacciones de la sociedad civil y de sectores empresariales y académicos entre UE y América Latina, son de fundamental importancia.

De entre los resultados que se presentaron al fin de la Cumbre CELAC-UE, de 27 al 28 de enero de 2013, lo más significativo y capaz de producir, a medio y largo plazo, una nueva oleada de intereses mutuos entre los dos bloques se consolidó a través del deseo de doscientas veinte instituciones de educación superior en dar un fuerte impulso en el llamado Espacio Euro-latinoamericano de educación superior, ciencia y tecnología, con el objetivo de ampliar la movilidad de investigadores, profesores y estudiantes, y de promover la innovación científica. El Brasil en la América del Sur, como Alemania hoy en la UE, tiene las condiciones de desempeñar papel fundamental en la conducción del proceso de integración regional conduciéndolo hacia fuera de la actual crisis. Visto por varios sectores nacionalistas regionales con desconfianza, el Brasil sigue sintiéndose menos comprometido en hacer avanzar un proceso de integración que para muchos es etiquetado de imperialista, y tiene optado por apoyar las iniciativas estructurantes puntuales para el desarrollo de la infraestructura regional.

El neopopulismo sigue siendo quizás el principal obstáculo político para una retomada efectiva del proceso de integración regional. Ese obstáculo se materializa en la no solución de disputas territoriales, por ejemplo, como las existentes entre Chile, Bolivia, Perú y Ecuador. En caso de que la declinación del ciclo de neopopulismo en la América del Sur se confirme, en los próximos años, tendremos gobiernos convencidos de que los objetivos estratégicos de superar el retraso histórico y las viejas disputas de la región serán atingidos con un comprometimiento concreto con la cooperación y la profundización de un proceso de integración regional que contemple el surgimiento y ampliación de mecanismos institucionales relevantes de largo plazo.

En este contexto, tanto las ambiciones del Brasil como de los otros países de la región podrán ser atendidas a través del fortalecimiento de la integración regional. Por tanto, la solución para la crisis en la integración, tanto en Europa como en la América del Sur, depende de la capacidad de los países involucrados en profundizar el proceso y percibir beneficios en esas acciones.

Sin embargo, ese proceso exige la aceptación de esa nueva percepción. En lo referente a Europa, se hace necesario responder si los miembros de la Unión Europea van a seguir a Alemania como país líder para el enfrentamiento de los nuevos desafíos de la integración regional europea ¿Está, todavía, Alemania convencida de que debe y puede desempeñar ese papel? ¿Y en cuanto a las fuerzas neopopulistas en Europa? ¿Son las fuerzas a favor de la UE poderosas a punto de superar la actual crisis y recolocar el proceso en el centro de la política regional? ¿O la Europa de los subsidios irá a detener la región dentro de la estagnación

económica y permitir que el fantasma de los plebiscitos desmonte a Europa, llevando hacia fuera sus miembros de peso?

La América del Sul necesita la integración regional como un instrumento eficaz para la construcción de un papel proactivo en el sistema internacional y para superar las, aún visibles, consecuencias del colonialismo. No existe viabilidad de uno o dos países conseguir eso fuera del proceso de integración. Ni siquiera el Brasil. En realidad, el Brasil percibe la importancia de la cooperación e integración regional como apoyo para la consolidación de su papel como potencia emergente y también como medio de fortalecerse, fortaleciendo la región.

¿Está así el Brasil inclinado a acelerar la integración con recursos y proyectos compartidos con sus vecinos? ¿Están los países más pobres aptos a abandonar el neopopulismo a favor de una estrategia asociada al proceso de integración?

Las respuestas a esas preguntas y la capacidad de que esas naciones enfrenten los desafíos hoy colocados definirán su condición a lo largo de ese siglo XXI y traerán nuevas reflexiones a la teoría de cooperación e integración regional.

II. ¿Unos acuerdos más iguales que otros?

Los problemas de la banca de España: las posibles consecuencias para México.¹

Imtiaz Hussain

Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

Resumen

La evidencia sugiere que la crisis financiera de España no amenazará a México, por el contrario, ésta apunta a que México puede suavizar la recuperación de España. Estas conclusiones se extraen de un estudio de la crisis financiera de España en el cual el comportamiento corporativista de los bancos, si no puede ser citado como la causa de la crisis, si emerge como el obstáculo principal para una pronta solución al problema: no sólo el corporativismo está incrustado en la estructura bancaria con la presencia de los llamados Siete Grandes Bancos españoles, sino que también el plan de rescate europeo se deriva de este mismo comportamiento corporativista. En última instancia, los bancos españoles que operan en América Latina ofrecen un alivio temporal, pero una cura permanente exigiría un bloque comercial regional más flexible como el TLC de América del Norte, más que el tipo de integración que representa la Unión Europea, y requiere principalmente la profundización del pluralismo dentro de España.

Abstract

Evidence suggests Spain's financial crisis will not threaten Mexico, indeed, that Mexico may soften Spain's recovery. Those conclusions are drawn from a study of Spain's financial crisis in which corporatist behavior, if not the cause, emerges as the key constraint to an early solution: not only is it embedded in Spain's Big Seven banking structure, but the European bailout also stems from that same corporatist behavior. Ultimately, Spain's banks operating across Latin America offer temporary relief, but a permanent cure would necessitate a looser regional trading bloc like NAFTA than the European Union, but mostly the deepening of pluralism inside Spain.

¹ Mi más sincero agradecimiento para el Dr. Gustavo Acua Popocatl de la Universidad Autónoma del Edo. De México, por su trabajo de traducción rápido y eficiente.

1. Introducción: La ayuda económica a España y sus consecuencias para América Latina.

¿La crisis financiera en España ha sido adecuadamente atendida? ¿Su propagación amenaza a América Latina, especialmente México, en donde operan los bancos españoles que se hallan en aprietos financieros?

Después de analizar el impacto de la posible propagación de los efectos de la crisis de España hacia México, este documento concluye rotundamente que, de hecho, América Latina no está directamente amenazada por la crisis española; en todo caso, México incluso podría atenuar los aprietos fiscales de España a través de los propios medios de posible contagio: los bancos españoles que operan en México y América Latina. Por un lado, el anticuado sistema de bancos de España parece imponer costos adicionales a sus principales clientes en la transición posterior a la crisis, no sólo debido a las evidentes prácticas corporativistas, sino también debido a las prácticas también corporativas aplicadas por sus homólogos europeos. Por otra parte, sin embargo, las sólidas bases en las que está fundado el sistema bancario de México y su membresía en el TLCAN inducen a México hacia una formulación pluralista de sus políticas públicas, lo que ha contribuido al casi completo desmantelamiento de su antiguo régimen bancario corporativista. En todo esto, la cultura corporativa pudiera ser el villano real en esta historia.

La burbuja financiera creada por la industria de la construcción en España expuso a un débil pero bien atrincherado conglomerado de prácticas corporativistas que se enraizaron aún más con el ingreso español a la UE: lo cual no es sino un capítulo adicional en la historia del corporativismo en Europa. Si bien México no se ha desprendido completamente de sus propias prácticas corporativas, después de su incorporación al TLCAN y una vez integrado a la cultura empresarial de los Estados Unidos que se caracteriza por ser más transparente y pluralista, los bancos mexicanos han estado bajo una mayor presión para reformarse, que sus contrapartes corporativistas de España, y respondieron mejor a la propia reforma que sus homólogos españoles.

Ambos hallazgos arrojan una luz enorme no sólo para entender por qué el programa de rescate podría no solo ser inadecuado para enfrentar a la crisis de escasez de capitales en España, sino también para comprender cómo es que los europeos no reúnen todavía los requisitos adecuados para una unión fiscal eficaz que abarque a todos los miembros y que realmente fomente el crecimiento de dos de las tres pistas de Europa. A partir del estallido de la burbuja inmobiliaria de España, nos damos cuenta cómo la mayor integración de España a la UE (que supera al tipo de integración que México tiene con el TLCAN) sólo puede contribuir a exprimir aún más a las débiles finanzas españolas. México no tuvo ni un estornudo después de la gripe financiera que tuvieron los Estados Unidos como resultado del estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007-09, que mostró a su vez muchos de los mismos síntomas de la crisis de España. Más aún, una segunda evidencia sugiere que España podría tener una o dos lecciones que aprender de la

crisis del peso en México de 1994: esta crisis rompió la columna vertebral del corporativismo bancario en México y abrió la puerta a un sistema más pluralista similar al de Estados Unidos, esto es algo que el programa de rescate de España no parece tener para que supere su corporativismo social (lo llamamos así para diferenciarlo del corporativismo de Estado que prevaleció durante el régimen de Francisco Franco), todo esto deja para después una transformación que hoy resulta inconclusa, y con ello se permite que el corporativismo que se presenta a nivel europeo sustituya al corporativismo local español.

El corporativismo fue descrito de la siguiente forma por Philippe C. Schmitter ". . . un sistema de representación de intereses en el cual las entidades constituyentes están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, sin competencia entre ellas, ordenadas jerárquicamente y reconocidas, que son funcionalmente diferenciadas y con patente otorgada (si acaso no fueron creadas por el) por el Estado y que les han sido conferidas el monopolio deliberado de la representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de respetar ciertos controles sobre la selección de sus líderes, y la forma de articulación de sus demandas y sus fuentes de apoyo"². Aunque compleja como es esta definición, podemos extraer de ella algunos elementos relevantes para ambos casos de México y España: singularidad, obligatorias, no estando en competencia, jerarquía, funcionalmente diferenciadas, creadas por el Estado, supervisión, comportamiento monopolístico, y operaciones controladas políticamente. Todo esto muy bien se aplica a la transición de México a partir de una "dictadura perfecta" como la llamó Mario Vargas Llosa, y observada bajo el gobierno de 70 años del Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1929, y a la transición similar vivida por España a partir de la era autoritaria de Franco (hasta 1975). Sin embargo, el inicio central de la crisis actual se remonta a aquellos días: así fue que mientras la liberalización de México dio lugar a evidentes cambios estructurales y de procedimiento en las estructuras corporativas bancarias de México (por ejemplo, hay más competencia hoy en día y menos interferencia gubernamental), una transformación similar en España no alteró significativamente las estructuras y procedimientos bancarios, como lo atestigua la presencia de los Siete Grandes Bancos³, que se desarrolló en gran parte durante las cuatro décadas del régimen de Franco.

Nuestro argumento se basa en esta diferencia muy básica (que puede extenderse más allá de México a muchos otros países de América). Detrás de las estadísticas más recientes de las tasas de crecimiento del FMI (Fondo Monetario

²Philippe C. Schmitter, "Still the century of corporatism?" *The Review of Politics* 36, no. 1 (January 1974): 93-4, ver en especial páginas 85-131.

³Abarca Banco Español de Crédito (Banesto), Banco Central, Banco de Bilbao, Banco Hispano Americano, Banco Santander, Banco de Vizcaya, and Banco Popular.

Internacional) se halla la contradicción corporativista. La tasa de crecimiento registrada por España en el 2012 fue de 1.7%, lo que significa la mitad de la tasa de crecimiento registrada por México (3.9). Esta contradicción se corrobora al observarse las ganancias registradas por el banco español Santander durante el 2012, las cuales alcanzaron un crecimiento del 14% durante el periodo, pero las ganancias en España registraron un descenso patético del -37 por ciento durante los primeros seis meses de 2012. Aquí radica tanto el problema como la respuesta: España posee los medios (sus bancos) para transmitir sus problemas financieros a América Latina, pero las estructuras bancarias han cambiado mucho más en América Latina como para permitir que las viejas prácticas españolas tengan suficiente libertad de acción.

Cuatro secciones elaboramos en este documento: la primera aborda las características de la crisis financiera de España, la segunda, las consecuencias de ésta en la integración de España con la Unión Europea, la tercera sección desplaza la atención a México y explica por qué sus relaciones actuales con su ex-metropoli pueden ser calificada solo como fútiles; finalmente, en la cuarta sección extraemos conclusiones e implicaciones.

2. Los orígenes de la crisis financiera en España.

Los analistas coinciden en señalar que la crisis financiera de España provino de la inversión excesiva en el sector de la construcción a partir de 1995 y hasta 2007, al igual que la crisis que vivió México en 1994 se atribuye a la pérdida de valor del peso al establecerse artificialmente un tipo de cambio fijo. Lo importante en esta sección no es explicar cómo se iniciaron los problemas financieros, sino cómo los países respondieron a la crisis. Sebastián Edwards⁴ y otros han señalado, que después de la crisis, México inicio uno de los programas de liberalización más relevantes que se hayan registrado en su tiempo, la transformación fue tan efectiva que las reformas eliminaron uno a uno los patrones corporativos más persistentes en un corto periodo de tiempo, mientras que el programa de asistencia económica de la Unión Europea a España no ofreció una alternativa similar para que este país transformara sus estructuras corporativistas, sino que por el contrario, la ayuda financiera otorgada contribuye a enraizar los patrones corporativistas españoles con los del resto de Europa, en lugar de eliminarlos por completo como sucedió con México, quien tuvo que aplicar medidas pluralistas por presiones externas⁵. Las reformas llevadas a cabo por México garantizaban

⁴Sebastian Edwards, *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope?* (New York, NY: Oxford University Press for International Bank for Reconstruction and Development, 1995).

⁵ Oscar Molina and Martin Rhodes, "Corporatism: The past, present, and future of a concept," *Annual Review of Political Science*, vol. 5 (2002): 305-31.

que este país no volviera a pasar por una crisis de su moneda, o de cualquier otro tipo, de nueva cuenta. En el caso español las acciones sugeridas por el plan de rescate exponen, no protegen, a las frágiles estructuras neoliberales de España a las incertidumbres de los negocios mundiales, ante las cuales sucumbió ya durante su crisis económica.

España se había convertido en el milagro económico de la Unión Europea por su notable crecimiento económico registrado después que se adhirió a ella en 1987. Esto abrió al mercado hipotecario español tanto a la clase media española como a la creciente población flotante de Europa occidental, que sin requerir visas podía invertir en viviendas en España. La industria de la construcción de viviendas se expandió en la boyante España, y parecía que no había límites en el horizonte: el país tenía un montón de espacio en comparación con otros países europeos, un buen sistema de transporte conectaba a las poblaciones muy bien; la membresía en la Unión Europea, y su incorporación a los acuerdos de Schengen, atrajeron a los ciudadanos pudientes de Europa para ir a España y construir viviendas, los altos salarios que se pagaban en el sector de la construcción hizo que los jóvenes españoles se dirigieran a ese ramo, y que incluso olvidaran prepararse más en las escuelas y universidades, y una serie de bancos (conocidos como cajas) estaban demasiado impacientes para suministrar el crédito que obtenían a bajo costo, y que revendían a precios más altos. Paul Krugman comparaba a España con los "estados de arena" de los Estados Unidos (Arizona, California, Florida y Nevada) para mostrar cómo el crecimiento en ambos continentes contribuía a alimentar a la burbuja: había demasiado dinero barato que alimentaba a un auge en la construcción de viviendas para la clase media, hasta que los bancos se quedaron sin fondos.

Cuando la burbuja estalló, los prestatarios y los bancos se aferraron el uno al otro con desesperación, sin saberlo, esto significó el inicio de un círculo vicioso: los prestatarios necesitaban más dinero para pagar sus hipotecas, pero los bancos, sin reembolsos, no tenían dinero suficiente para continuar prestando. Más de 1,5 millones de casas se vaciaron en toda España. Los bancos se negaron a bajar los precios, y España no podía devaluar su moneda, una moneda (el euro, adoptado en los noventas) que esta vez era manejada por el Banco Central Europeo y no por el Tesoro de España⁶. Para el 2010, los bancos expropiaban casas a un ritmo de 200 cada día, mientras que en el mismo año se registraron 100.000 desalojos ordenados por los tribunales. Los precios de las viviendas se triplicaron, se organizaron grupos de protesta, como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) y el M15 (indignados), que encabezó un movimiento de ocupa-

⁶Ibid.

ción de plazas públicas, todos ellos quisieron hacer justicia por sus propias manos⁷.

España entró en recesión a finales de 2008, a continuación Standard & Poors redujo su calificación crediticia de AAA a AA+ (un grado menos). A pesar de que el país salió de la recesión a principios de 2010, volvió a ella con más vehemencia dos años más tarde. Cuando el Banco de España (BdeE) rescató a la caja de Castilla-La Mancha a principios de 2009, y en mayo de 2012 a Bankia (que posee el 10 por ciento de todos los depósitos españoles), España tuvo que crear un fondo de rescate, llamado el Fondo para la Reestructuración Ordenada del Sector Bancario (FROB)⁸, con 99 mil millones de euros en mayo 2009. Mientras tanto, las medidas de austeridad de iniciaron en mayo de 2012, y el Presidente de Gobierno Mariano Rajoy tuvo que hacer lo que los partidos políticos de la derecha (como el suyo propio), se negaban a hacer: subir los impuestos a los ricos, lo que Rajoy hizo en diciembre de 2011, es decir, lo más rápido posible después de ganar las elecciones un mes antes. Todo esto tuvo el efecto neto de sacudir a España fuera de su zona de confort bancaria.

Las repercusiones no se han hecho esperar: el desempleo alcanzó el 26.2 por ciento en 2012, el más alto en la historia moderna de España, mientras que para los jóvenes en la edad entre 16-24, la próxima generación en quienes depende el crecimiento de España, enfrenta una alucinante tasa de desempleo de 55 por ciento⁹. Sólo cinco años antes (en vísperas de la Gran Recesión), la tasa de desempleo en España fue del 8.6 por ciento, con apenas 1.9 millones de trabajos esfumados, esta segunda estadística ascendió a 5.2 millones en 2012. Ningún otro miembro de la UE, excepto Grecia tenía cifras peores. La pregunta obvia ha permanecido por mucho tiempo: España va a seguir a Grecia (y a Portugal e Irlanda) en un programa de rescate al estilo de la UE? Creemos que las circunstancias se prestan para tal eventualidad, pero el superávit fiscal de España es probable que le impidan seguir a Grecia, Irlanda y Portugal (que, en cambio, tenían un enorme déficit), aunque todo esto sólo signifique atrasar los tiempos para que se presente un problema aún mayor.

⁷F. Brinley Bruton, "Spain's economic crisis turns middle-class families into illegal squatters," *NBC News*, 26 de junio, 2012, tomado de: <http://worldnews.nbcnews.com/news/2012/06/26/12370209-spains-economic-crisis-turns>. . . (última consulta, 2 de febrero de 2013).

⁸International Monetary Fund, *Staff Country Reports: Spain* (Washington, DC: International Monetary Fund).

⁹Al Goodman, "Spain's jobless figures hit record high," *CNN*, tomado de: http://edition.cnn.com/2013/01/24/business/spain-unemployment/index.html?hpt=hp_ti (última consulta 24 de enero de 2013).

Para el 2013 la clasificación española de Standard & Poors se deterioró sólo un punto por encima del ranking crediticio más bajo, pero eso fue suficiente para inducir al Banco Central Europeo (BCE) para detener el drástico declive de España. A través de su programa de compra de bonos llamado *Outright Monetary Transactions* (OMTs), el costo de los préstamos del BCE se redujo de un 7 por ciento en 2012, a 2,59 a principios de 2013, lo cual era algo que España necesitaba urgentemente. Además, el Tesoro de España lanzó 120 mil millones de euros en bonos para amortiguar las presiones¹⁰. Este programa es equivalente al *Troubled Asset Relief Program* (Programa de Alivio para Activos en Problemas) aplicado por el gobierno de los Estados Unidos para enfrentar su propia burbuja de la industria de la construcción a partir de 2008, y que significó un desembolso de 700 mil millones de dólares, los cuales se redujeron finalmente a \$461 mil millones para el 2012¹¹. Lo que surgió como un programa de rescate exitoso para los Estados Unidos, parece haber tenido un origen imperfecto para España, y en esto contribuyó significativamente el modelo corporativista español, en comparación con el modelo pluralista de su contraparte en EU. Parafraseando a William Shakespeare, aunque en un contexto totalmente diferente, no todo el dinero disponible en Europa podría salvar a su cuarta economía más grande, a menos que su identidad corporativa fuese suficientemente desplazada.

3. El programa de ayuda económica de Europa a España, y las reformas pendientes.

En todo esto ha estado en juego el anquilosado sistema bancario de España. Como Arvid J. Lukauskas ya observó, los Pactos de La Moncloa realizados en octubre 1977 entre los partidos políticos para apoyar a las reformas en la era post-Franco, no abarcaron a las empresas. Aunque los bancos respondieron a esta nueva atmósfera, los Siete Grandes Bancos no solo se volvieron la fuerza dominante, sino que también mantuvieron las mismas relaciones corporativas con el gobierno, dando a entender que ni los bancos ni el gobierno promovieron una reforma a fondo genuina. Los bancos se unieron para crear la Asociación Española de la Banca Privada (AEB) a finales de 1977, y el gobierno logró mantener el compromiso clave de los Pactos de La Moncloa de controlar la inflación (al limitar el crecimiento salarial al 22 por ciento sólo en 1978, frente al 29 por ciento del año anterior), sin embargo la influencia de la AEB sobre el Banco de Es-

¹⁰ Robin Wigglesworth and Mary Watkins, "Spain escapes aid but doubts remain," *CNN*, 22 de enero, 2013, tomado de: <http://edition.cnn.com/2013/01/21/business/spain-aid-doubts/index.html> (última consulta, 24 de enero de 2013).

¹¹ Congressional Budget Office, *Report on the Troubled Asset Relief Program*, octubre 2012 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office).

paña en la toma de decisiones continuaba. Formado en 1847, al Banco de España le fue otorgada la facultad de emitir moneda en 1874. Fue estatizado en 1962, y se le permitió crear el Fondo de Garantía de Depósitos en 1977, muy al estilo de la Reserva Federal de los Estados Unidos a través de la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), la única diferencia es el componente corporativo presente en el caso español, y que se halla ausente en la banca de los EU al promover la igualdad de condiciones.

Como era de esperar, el gobierno mantuvo su tradición de hacer de la vista gorda en las operaciones bancarias desde 1962. Esto era otro indicio del aplazamiento del proceso de conversión de la estructura autoritaria de España para convertirla en una "liberal". Los tres mismos tipos de bancos que existían en 1962 todavía prevalecen hoy: la banca privada, las cajas de ahorros, y las instituciones oficiales de crédito. Los bancos privados fueron divididos en los sectores comercial e industrial. El primero servía al público, y el segundo a las industrias, pero una diferenciación genuina no existe en la realidad, lo cual representa una prueba más de la clase de contubernios y privilegios monopólicos que identifican al comportamiento corporativista. A pesar de que los bancos privados se expandieron después de la época de Franco en 1980, con más de 100 de ellos, los Siete Grandes, en complicidad con el gobierno, monopolizaron el 80 por ciento de todos los recursos bancarios, incluyendo ramificaciones en la industria y los sectores de venta al por menor, con lo que se beneficiaron de la decisión del gobierno de cerrar el mercado español a la competencia con los bancos extranjeros. Los bancos españoles tenían todos los incentivos para realizar su modernización, sin embargo, se negaron a aprovechar la oportunidad. El resultado de esto: un sistema corporativista arcaico, sostenido con la complicidad de las reglas de la Unión Europea, persistiendo en una atmósfera competitiva a nivel mundial¹². Con el tiempo, los Siete Grandes fueron reducidos a cuatro bancos, y de ellos, el Santander y el BBVA (Banco Bilbao Vizcaya)-Bancomer se han convertido en los mayores bancos en el mercado mexicano. Aquí es donde el interés central consiste en saber si se convertirán en el vehículo de transmisión de los problemas financieros de España hacia México, o utilizarán sus ganancias en México para sacar de apuros a las pérdidas registradas en el mercado español.

Con Alemania surgiendo como el principal rescatista financiero de la UE, un temor creciente en toda Europa Occidental consiste en la forma como los intereses nacionales alemanes -bajo la definición de la canciller Angela Merkl- podrán influir en las funciones y procedimientos del Banco Central Europeo. La compra de bonos españoles sólo profundiza la dependencia de este país hacia la UE, y ata a España muy particularmente con los intereses de Alemania. Esto altera la trayectoria de las relaciones entre la UE y América Latina: pues fue bajo

¹²“Spain: Banking,” tomado de: <http://www.mongabay.com/history/spain/spain-banking.htm> (última consulta, 3 de febrero de 2013).

la iniciativa de España que los dos bloques regionales se reunieron, en especial desde la primera cumbre en Río de Janeiro en 1999. España ha perseguido desde entonces todo tipo de iniciativas ya sea a nivel bilateral (España) o plurilateral (UE) con los países de América Latina. Un aspecto central de éstas ha sido el liderazgo de España en la región latinoamericana, y esto es precisamente lo que se está comprometiendo con la profundización de la dependencia financiera de España hacia la UE.

El 9 de junio de 2012, España tuvo que aceptar el ofrecimiento de la UE de 100 mil millones de euros. Esto, al parecer, no fue suficiente. A pesar de que los movimientos sociales M15 y PAH reunieron aportaciones de simpatizantes para presentar demandas contra las cajas de ahorro ante las cortes, como lo hicieron, por ejemplo, contra *Bankia*, España se mantuvo en la urgente necesidad de otra enorme inyección monetaria.

Una de las consecuencias de la intervención del BCE era evitar que España tocara fondo, como sucedió con Grecia, Irlanda y Portugal, y sin embargo el precio de este rescate era moldear más a España al estilo europeo, y menos liberal al estilo global. En la siguiente sección se describe cómo los bancos de España transmitieron este modelo de forma más sucinta hacia América Latina.

Sin embargo, impulsado por una recuperación que tuvo lugar en un sector similar (el de la construcción) en los Estados Unidos ("el mercado inmobiliario de EE.UU. está ahora preparado para un crecimiento mayor, de varios años"), Roger C. Altman anticipa con cautela un cambio de tendencia en Europa, sobre todo debido a "la decisión de la zona euro de otorgar al Banco Central Europeo la facultad de supervisión sobre los principales bancos privados del continente", por lo que su capacidad de "regular" "de una manera más moderna, transparente e independiente", desplazaría a la vieja práctica de "vigilar débilmente a nivel local a los bancos"¹³. "Esto podría ser una esperanza demasiado ambiciosa, pues los miembros de la UE están acostumbrados a las estructuras y conductas corporativas: la distinción entre los miembros mediterráneos de inferior capacidad, frente a los miembros de alto desempeño localizados en el litoral del Mar del Norte se reduce al conflicto corporativista-pluralista, y no tanto a las directivas de Bruselas, Frankfurt, o Berlín, por no hablar de Madrid.

Por otro lado, la crisis financiera de España ya está provocando estragos en la unidad nacional. Compuesta por provincias en conflicto constante, España vio surgir un enorme movimiento de independencia en Cataluña en septiembre de 2012. Liderados por el partido CiU de Artur Mas, los catalanes votaron a favor de la independencia en las elecciones del 25 de noviembre. Cataluña representa el 20 por ciento de la economía de España, pero tiene que pedir a Madrid su pre-

¹³Roger C. Altman, "The fall and rise of the west: Why America and Europe will emerge stronger from the financial crisis," *Foreign Affairs* 92, no. 1 (Jan.-Feb.): 9, 12, ver pp. 8-13.

supuesto, esta cuestión se ha politizado por la misma crisis financiera, en los momentos en que ni siquiera Madrid mismo tiene fondos. Si bien esto empujó al renuente gobierno de Madrid a buscar el financiamiento comunitario, Cataluña, centrada en su capital, Barcelona, exige mucho más, al igual que sus provincias vecinas de Galicia y el País Vasco. Aunque Galicia apoyó Rajoy (provincia de la que él es originario), no se puede aún dar por sentado que el País Vasco apoyará a Madrid, todo esto deja un gran desorden político potencialmente derivado de la crisis financiera¹⁴.

4. España, México y América Latina, ¿por caminos distantes?.

La actual crisis financiera de España está provocando más el alejamiento de este país de sus ex colonias, de lo que su participación en la integración económica de Europa desde la década de 1990 había aportado para tender un puente entre ambos continentes. Además, las ramificaciones esperadas de esta crisis financiera en todo el hemisferio occidental no sólo no se han materializado, sino que además ni siquiera se anticipaba que ocurrieran, además los países de América Latina han buscado alternativas a sus relaciones con España, dejando menos espacio para que ésta influya en ellos.

Ambas evidencias son notorias en la forma en la cual los bancos más grandes de España comenzaron a recortar su presencia en América Latina. A mediados de 2012, BBVA-Bancomer, por ejemplo, decidió vender su participación valuada en 55 mil millones de euros en el sector de las pensiones en Chile, Colombia, México y Perú. Santander hizo movimientos similares en Colombia, y también atestiguamos la venta de Banco Santander-Colombia y Santander Investment Trust Colombia a Corpbanca de Chile por 1,225 millones de euros. Ambos bancos presentaron tales movimientos como parte de un replanteamiento "estratégico" (BBVA) o como parte de un programa de fortalecimiento (Santander)¹⁵.

Detrás de todos estos acontecimientos, un mensaje queda claro: la recuperación de España depende de la repatriación de las ganancias de América Latina. La venta de BBVA-Bancomer en 55 mil millones ha servido a este propósito, mientras que en noviembre de 2009, BBVA repatrió 1 mil millones de dólares de dividendos para sus socios en España. Santander, por su parte, vió caer el valor de sus acciones, de 12 dólares en enero de 2012 a \$5 en agosto de ese

¹⁴Joy Oliver, "Spain's next threat: Losing 20% of its economy," *CNN*, 25 de noviembre, 2012, tomado de: <http://editionj.cnn.com/2012/10/12/catalonia-independence-spain/index.html> (última consulta, 3 de febrero de 2012).

¹⁵J. Luis Martín, "Spanish crisis puts pressure on Mexico," *Daily Capitalist*, 5 de junio, 2012, tomado de: <http://dailycapitalist.com/2012/06/05/spanish-crisis-puts-pressure-on-mexico> (último acceso, 25 de enero de 2013).

año. Como cuarto banco más grande del mundo (después de Paribas, Bank of America y JP Morgan Chase), Santander perdió 685 millones de dólares cuando decidió invertir en el Banco Malo. En 2009, vendió el 16 por ciento de Santander Brasil, luego en 2012 vendió el 25 por ciento de Santander-México¹⁶.

Vínculos cada vez más débiles entre México y España.

En el apogeo de los movimientos populares en los países industrializados, a través de los cuales las clases sociales afectadas expresaron su oposición a las prácticas bancarias y financieras, los diferentes niveles de confianza manifestados en los bancos en Madrid y de México sugieren por qué y cómo España no se cosechará los frutos de sus antiguas colonias para salir de su crisis actual. En Madrid, como Vishnu Sridharan observa, la gente cree que las típicas prácticas bancarias "engañan, estafan y sacan a la gente de sus casas", mientras que cada vez más en México, los bancos buscan deliberadamente "sacar a la población de los estratos bajos, conducirlos hacia la clase media y reducir la pobreza". Este tipo de enfoque conocido como "banca para los pobres", fue adoptado por el ex presidente Vicente Fox Quesada y tomado prestado por el Dr. Mohammed Yunus de Bangladesh, quien fue pionero en el asunto de las microfinanzas como una alternativa viable a los préstamos de los bancos comerciales para llevar a cabo el cambio social en las masas, especialmente las mujeres, a través de acciones productivas. Liderado por Banco Azteca (fundado a su vez por una cadena de tiendas de electrodomésticos, Grupo Elektra), las nuevas instituciones de ahorro en México, tales como el ahorro nacional y la Junta de Servicios Financieros (BANSEFI), pudieron hacer llegar sus servicios a un 25 por ciento más de los típicos clientes de los bancos comerciales, aumentando así los ingresos en más de un 200 por ciento en tan sólo siete años entre sus clientes, y hoy esa práctica registra ganancias¹⁷.

Se trata de una lección que no parece ser notoria para España, y especialmente en la medida en que adopte las directivas de recuperación del BCE, es improbable que las masas o las clases medias sean capaces de construir sus propias válvulas de seguridad ya que las instituciones son escasas, y por tanto no son capaces de amortiguar las ambiciones empresariales de los bancos comerciales privados. Una evidencia de esto está plasmada en un informe del FMI de 2012, el cual después de tomar nota de que "el sistema financiero de México es muy po-

¹⁶Alejandra Guillú, "Why Santander will become the most profitable bank in Mexico," *The Motley Fool*, 20 de diciembre, 2012, tomado de: <http://beta.fool.com/guillú/2012/12/20/why-santander-will-become-the-most-profitable-b>... (último acceso, 25 de enero de 2013).

¹⁷Vishnu Sridharan, "How Mexico used banks to uplift the poor," *Global Post*, 26 de junio, 2012, tomado de: <http://www.globalpost.com/dispatches/globalpost-blogs/commentary/mexico-banks-help-...> (último acceso 25 de enero de 2013).

sitivo", y sus bancos "son rentables y están bien capitalizado", sin embargo advirtió que "se debe para seguir de cerca y responder rápidamente a los nuevos riesgos internacionales y nacionales, "especialmente" a los bancos españoles¹⁸".

5. Conclusiones.

¿Qué conclusiones se pueden extraer del análisis de esos eventos actuales? En primer lugar, que España no es sólo el origen, sino también la solución para el problema financiero: el estallido la burbuja inmobiliaria no se esperaba, pero pudo haber sido mejor manejada a través de un sistema bancario más abierto, incluso una mejor gestión del sistema bancario requiere de aflojar las restricciones corporativas. En segundo lugar, el fuerte vínculo entre España y la UE aparece como un obstáculo, mientras que los procesos de integración más laxos de América Latina, incluyendo al TLCAN, no son una barrera tan formidable: el corporativismo echó raíces en España en buena parte debido a que reproducía los patrones del corporativismo europeo, mientras que en América Latina existe una ola de reformas orientadas a desafiar el corporativismo para hacer las cosas diferentes, a pesar de que la diferencia haya sido sólo marginal. Por último, el futuro no parece tan color de rosa para España como lo era antaño: el envejecimiento de la población en España nos permite anticipar la misma clase de crisis de las pensiones en algún momento en el futuro de ese país, como es evidente en otros países industrializados en la actualidad, la pregunta es si una crisis de este tipo ocurrirá simultáneamente, o después de haberse superado la crisis del estallido de la burbuja inmobiliaria.

Tres conclusiones destacan. En primer lugar, aunque muy probablemente México y América Latina no serán terriblemente sacudidos por la crisis financiera de España, aún deben frenar sus políticas de diversificación de sus socios económicos, y esto incluye a los países europeos: sería más aconsejable ser cautelosos y no abrir demasiado sus puertas a los bancos de ese continente, y por lo tanto no dejarse atrapar por la espiral europea en tanto mejores y positivas prácticas sean institucionalizadas. En segundo lugar, mientras las discusiones políticas triunfen sobre la adecuada planeación económica en Europa occidental, España podría hallarse entre la espada y la pared: tanto a nivel europeo (con Alemania conduciéndose a las elecciones de 2013, y con la presión de ya no ser el principal solucionador de los problemas europeos) y a nivel nacional (el desarrollo del escándalo de corrupción que enfrenta el Presidente de Gobierno Rajoy, que no hace sino exponer públicamente los defectos corporativistas). Las políticas económi-

¹⁸International Monetary Fund, "Mexico's banking system is resilient, but global risks have increased, IMF says," Press Release, #12/111, 20 de marzo, 2012, tomado de: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12111.htm> (último acceso 25 de enero de 2013).

cas de México y América Latina podrían encontrar más espacio para maniobrar de lo que la costumbre permitiría, contribuyendo así a atenuar las dificultades actuales. Por último, la crisis financiera de España también revela que más de 20 años de la asociación Europa-América Latina que inició España no se ha profundizado, aportando sólo ganancias marginales para presumir, lo que plantea la pregunta de si los países de América Latina podrían ver servidos mejor sus intereses recurriendo a las relaciones bilaterales más que en bloque: si esto sucediera, un enfoque más global de las relaciones podría reducir aún más el espacio disponible en Europea para los intereses de los gobiernos de América Latina, mientras que el espacio de influencia de Europa también se reduciría, tal vez con consecuencias más graves para todos.

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

Veljko Milutinović

Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia/Graduate School
of Business Studies, Belgrado

Resumen

Este artículo examina el Acuerdo de Asociación entre la UE y seis de los Estados miembros pertenecientes al Sistema de Integración Centroamericana ("SICA"), y en particular la Parte IV del Acuerdo (referente a comercio). Concretamente, este artículo se enfoca al estudio de las normas de la OMC en el Acuerdo, acompañado por una limitada "exportación" del *acervo* comunitario. El estudio de este Acuerdo tiene por objetivo contribuir a un mejor entendimiento de cómo la UE utiliza los acuerdos de asociación para impulsar o crear zonas de libre comercio más allá de sus fronteras, así como la relación cada vez más compleja entre la OMC y los Acuerdos Comerciales Regionales.

Abstract

This paper examines the Association Agreement between the EU and six Member States of the *Sistema de la Integración Centroamericana*, in particular Part IV of the Agreement (trade). More specifically, the paper is concerned with WTO norms in the Agreement, accompanied by a limited "export" of the *acquis communautaire*. The study of this Agreement aims to contribute to a better understanding of how the EU uses association agreements to foster or create free trade areas beyond its borders, as well as the ever more complex relationship between the WTO and preferential trade agreements.

Introducción

El 29 de junio de 2012, la Unión Europea (UE) firmó un Acuerdo de Asociación ("AA") con seis de los siete Estados Miembros que conforman el SICA –Sistema de Integración Centroamericana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panamá– "los países CA" (con la excepción de Belice).

El AA abarca tres grandes áreas o "pilares": diálogo político, cooperación y comercio. La parte IV del AA, que se refiere al comercio, es la más amplia, compleja y extensa en términos de obligaciones mutuas. Este instrumento proporciona una amplia liberalización del comercio de bienes (incluyendo medidas técnicas, sanitarias y fitosanitarias y contratos públicos), la liberalización del comercio de servicios (con disposiciones específicas en los sectores de servicios de transporte y telecomunicaciones), la competencia y la propiedad intelectual. Esta parte del AA también dispone de su propio Mecanismo de Solución de Diferen-

cias ("MSD"), sustancialmente similar al modelo del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio ("OMC-ESD").

El AA muestra varias peculiaridades. En primer lugar, se trata de un AA con un bloque comercial emergente –así, se ocupa simultáneamente tanto de las relaciones bilaterales entre países individuales como de conducirlos hacia una mayor integración mutua (es decir, un acuerdo "bilateral-multilateral"; en este sentido, se asemeja, en cierta medida, al Tratado de la Comunidad de la Energía celebrado entre la UE y nueve países y territorios del sudeste de Europa).¹ En segundo lugar, el AA comprende una amplia serie de "refuerzos" de las actuales obligaciones de la OMC que, en ocasiones, pueden entrar en conflicto con las obligaciones anteriormente mencionadas. En tercer lugar, el AA toma como base un enfoque selectivo hacia la extensión del alcance territorial del *acervo* comunitario, y dicha expansión tiene lugar mayormente a la sombra de la OMC.

El volumen de comercio de bienes entre la UE y CA es relativamente pequeño –a efectos comparativos, en el 2010 ascendió a 12.000 millones de euros,² suponiendo menos de dos tercios de los 16.700 millones de euros resultantes del comercio con Argentina durante el mismo período,³ un país cuya población es comparable al de CA en su totalidad.⁴ Como resultado no únicamente de la liberalización, sino también, y quizás sobre todo, debido al fuerte crecimiento global de CA, se prevé un incremento sobre dicho volumen.⁵

*Quisiera dar las gracias a mi colega Marta Cantero Gamito (European University Institute) por la traducción de este texto al español del inglés original. Cualquier error u omisión me corresponde.

¹Tratado de la Comunidad de la Energía, disponible en: http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Legal/Treaty

²Fuente: Comisión Europea: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-429_en.htm?locale=en.

³Fuente: Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/argentina/>

⁴En 2009, la población total de los Estados miembros del SICA era aprox. 41,739,000 (Fuente: CIA World Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>), mientras que la población en Argentina era aprox. de 40,913,580 en el mismo periodo (Fuente: Index Mundi, <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=ar&v=21>).

⁵Oscilando entre el 1% de El Salvador y el 11% de Panamá en el año 2011, mientras que el resto de los Estados se encuentran en el rango comprendido entre el 3 y el 5% (Fuente: Index Mundi: <http://www.indexmundi.com/map/?l=en&r=ca&v=66>).

Asimismo, en el momento actual, es objetivo declarado de la UE concluir un Acuerdo de Asociación con el Mercado Común del Sur ("MERCOSUR") –un acuerdo con un bloque comercial mucho más amplio e intenso.⁶ A la vista de aquél objetivo, éste podría ser un momento conveniente para evaluar el valor del AA como un modelo para una futura integración económica entre la UE y América Latina.

Además de abordar algunas de las cuestiones específicas planteadas por el AA, esta contribución tratará de proporcionar un mejor entendimiento de la relación entre el derecho de la OMC y los Acuerdos Comerciales Regionales ("ACR").

El Acuerdo de Asociación CA-UE

El SICA ha desarrollado relaciones con otras regiones.⁷ Los países del SICA también participaron en las (hasta ahora, desde 1994) infructuosas negociaciones para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁸

El Acuerdo de Asociación entre la UE y seis países de América Central es más que un "mero" ACR. En efecto, además de la Parte IV (comercio), este Acuerdo contiene partes sustanciales sobre diálogo político (Parte II) y cooperación (Parte III).

El diálogo político que el AA pretende establecer comprende “asuntos globales” de actualidad: el desarme, el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los crímenes de guerra y la migración.⁹ De alguna forma predecible,¹⁰ no existen obligaciones concretas y directamente aplicables en esta Parte –las cláus-

⁶El volumen comercial de bienes entre UE-MERCOSUR se estimó en 84.600 millones de euros en 2010 (Fuente: Comisión Europea [viedhttp://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/](http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/) (Último acceso: 30 de Enero de 2013).

⁷*Vid.* Thomas Andrew O’Keefe, *Latin American and Caribbean Trade Agreements: Keys to a Prosperous Community of the Americas* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2009), pp. 338 ff.

⁸*Vid.* entre otros, Jeffrey J. Schott, “Does the FTAA have a future,” in Joseph A. McKinney and H. Stephen Gardner (eds), *Economic Integration in the Americas* (New York, Routledge, 2008), pp. 165-175.

⁹AA, artículos 14 a 19.

Para un excelente análisis general acerca de este fenómeno, *vid.*: Henrik Horn, Petros C. Mavroidis and André Sapir, «Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements» (Mayo 28, 2009), disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1411066> (Último acceso: 25 Enero 2013).

sulas son declarativas (las partes "reafirman la importancia" de ciertos asuntos, mientras que en otros aspectos se comprometen a "promover el diálogo" o "cooperar", etc.).

Las disposiciones sobre cooperación son, de alguna forma, más concretas (si bien no son en su mayoría directamente aplicables) y establecen las bases para la acción concreta en el futuro. Se proporciona una base jurídica para la futura cooperación, así como asistencia técnica en una muy amplia variedad de áreas, centradas en el buen gobierno y el imperio de la ley¹¹

En general, el diálogo político y la cooperación no están vinculados al comercio por una estricta condicionalidad legal. Este fenómeno representa tan sólo una parcela de un amplísimo patrón global, identificado como tal en el trabajo, entre otros, de Hook *et al.*: las disposiciones ACR sobre el comercio suelen ser vinculantes, mientras que el desarrollo parece no ser imperativo, como parte de un proceso de "inflación legal";¹² mientras que la vinculación directa entre ambas suele ser excepcional. En el caso de un actual AA UE, ello estaría parcialmente justificado por el hecho de que la ayuda al desarrollo y la asistencia tiende a ser en gran medida unilateral, financiada y dirigida a través de programas específicos de la Unión Europea.¹³ Si la ayuda al desarrollo/asistencia es un acto unilateral, no tiene mucho sentido interpretarlo como un compromiso bilateral. Un beneficio adicional sería que la acción unilateral produjese que los Estados desarrollados se muestren de forma altruista en el exterior, a la vez que también proporcionasen un necesario equilibrio ante los electores nacionales, quienes desean apreciar la liberalización del comercio (percibida por muchos como una actitud egoísta y explotadora), compensándose, al menos, parcialmente por ayuda/asistencia (percibida por muchos como desinteresada, caritativa). El evidente problema jurídico y político es, ciertamente, que la desvinculación entre comercio y desarrollo puede funcionar en ambos sentidos: mientras que la asistencia no es jurídicamente condicional en el comercio, su carácter unilateral implica que pueda ser unilateralmente suprimida por el donante –con independencia de los resultados del comercio o incluso de la satisfacción de los criterios políticos por parte del beneficiario de la ayuda/asistencia. Esto, indudablemente, es un asunto mucho más amplio y complejo.

¹¹*Vid.* por ejemplo arts. 31 y 33 del AA.

¹²Como dice Hom: "Los Acuerdos de la CE manifiestan una cantidad muy importante de "inflación legal", en particular en las partes que se ocupan de la política de desarrollo" (n. 19 *supra*), p. 6.

¹³*Vid.* por ejemplo *EuropeAid's «Food Facility»*: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/food-facility_en.htm o *«Environment and Sustainable Management of Natural Resources»*: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/environment_en.htm

Una característica peculiar del AA es su naturaleza multilateral-bilateral o, más bien, su carácter "mubilateral". De acuerdo con el artículo 352 (1) del AA:

Las Partes del presente Acuerdo son las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, denominadas las «Repúblicas de la Parte CA», por un lado, y la Unión Europea o sus Estados miembros o la Unión Europea o sus Estados miembros, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, denominados la «Parte UE», por otro.

El funcionamiento en la parte UE de este marco legal algo caótico, es sobradamente conocido: tanto en el contexto de la OMC como en el marco de acuerdos de estabilización y asociación ("AEA"), los Estados Miembros de la UE han aparecido con un "doble sombrero" (*double hat*), presentándose, al mismo tiempo, individualmente y como la UE.¹⁴ Esto se debe a la división interna de competencias que se refleja externamente y que ha sido sucintamente clarificada en la famosa opinión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ("TJUE") sobre la OMC,¹⁵ con las modificaciones y aclaraciones introducidas por el Tratado de Lisboa.¹⁶ Lo novedoso es que el "doble sombrero" ahora funciona en ambos sentidos –la "Parte CA" también dispone de una organización internacional, aunque con competencias más limitadas y sin calidad de parte directa en el AA.

Uno se pregunta cuál sería el valor añadido para la UE, en su caso, para celebrar el AA con los seis Estados Miembros del CA multilateralmente, en lugar de manera bilateral. A pesar de las frecuentes referencias hechas acerca de la intención de la UE de ayudar al desarrollo del SICA, y aunque algunos aspectos del comercio interior en el SICA se están fomentando,¹⁷ la integración del SICA no parece ser la prioridad –un ejemplo de ello es la exclusión de las controversias comerciales intra-SICA del ámbito de aplicación del MSD del AA en el artículo 309(2). Es cierto que esto crea una especie de simetría, dejando las controversias

¹⁴Vid., por ejemplo Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados Miembros, por una parte, y la República de Serbia, por otra. (Disponible en: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ke-y_document/saa_en.pdf (Último acceso 15 de Enero 2013).

¹⁵Dictamen 1/94, sobre la Competencia de la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales en relación en materia de servicios y protección de la propiedad intelectual [1994] ECR I-5267.

¹⁶Así, por ejemplo, la nueva redacción del art. 118 del TFUE otorga la competencia para crear normas de protección de propiedad intelectual en la UE.

¹⁷Vid. por ejemplo, artículos 24(2)(e), 73 y 352(3) del AA.

intra-SICA a los MSD del SICA,¹⁸ así como sucede con las controversias internas de la UE surgidas bajo un ACR de la UE al TJUE.¹⁹ En este contexto, sin embargo, se producen disposiciones comerciales esencialmente inaplicables entre los Estados del SICA. Por lo tanto, el AA equivale a un grupo de 168 ACR idénticos entre la UE y sus Estados miembros por una parte, y los Estados del SICA por la otra o,²⁰ en el mejor de los casos, un clúster de seis ACR, en el caso de que la UE y sus Estados Miembros sean contados como una parte –lo que resulta viable para la mayoría de las disposiciones comerciales cubiertas por la PCC de la UE. Visto desde esta perspectiva, el principal valor añadido se encuentra en: a) la reducción de los costes de negociación para UE y b) la garantía de igualdad de condiciones para los Estados del SICA.²¹ Este último, en y por sí mismo, puede ser un resultado positivo, ya que reduce en cierta medida la creciente fragmentación del derecho del comercio internacional.

Disposiciones comerciales

En doscientos setenta artículos (de un total de trescientos sesenta y tres), el comercio constituye la mayor parte del AA. Se trata de un proyecto ambicioso, que tiene como objetivo reducir a cero los aranceles para el 96% de los bienes durante los próximos diez años y para todos los bienes dentro de quince años. Basado mayormente en la terminología y conceptos de la OMC, el Acuerdo pretende ser un ACR compatible con las disposiciones de la OMC, basándose en una profunda liberalización y con unas disposiciones más desarrolladas sobre barreras al comercio no arancelarias (por ejemplo, barreras técnicas).

¹⁸Es decir ante la Corte Centroamericana de Justicia y el Mecanismo de Resolución de Disputas.

¹⁹En cuanto a lo que se refiere a las controversias entre los Estados Miembros, debido a la naturaleza de los acuerdos como "Derecho europeo", *vid.* Ramses A. Wessel, "The EU as a Party to International Agreements" in Alan Dashwood and Marc Mareseceau (eds), *Law and Practice of EU External Relations* (Cambridge, CUP, 2008), pp. 152-187, esp. pp. 156-7; los principales foros de ejecución para los particulares (para aquellas partes del Derecho Europeo que proporcionan derechos individuales) son, por supuesto, los tribunales nacionales.

²⁰Seis veces veintisiete convenios entre cada Estado CA y cada Estado miembro de la UE, además de seis acuerdos entre cada Estado CA y la UE.

²¹Esto último es atenuado por el artículo 167, que señala, entre otras cosas, que "nada en este Título limitará los derechos de los inversionistas de las Partes de beneficiarse de cualquier trato más favorable previsto en cualquier acuerdo internacional de inversión, existente o futuro, en el cual un Estado Miembro de la UE y una República de la Parte CA sean Partes".

Utilizando la metodología de Horn *et al.*, las normas sustantivas pueden dividirse generalmente en las llamadas normas OMC+ (la mayoría) y las OMC-X (la minoría). Las primeras mejoran o refuerzan las obligaciones de la OMC, mientras las segundas no se encuentran con claridad en los acuerdos de la OMC.²² En términos generales, las normas OMC+ en el AA suelen referirse a los intercambios de bienes y servicios, así como a los aspectos relacionados con el comercio de los derechos de propiedad intelectual; mientras que las disposiciones OMC-X versan sobre la liberalización de los servicios de mensajería, las telecomunicaciones, la protección de la competencia y la contratación pública.²³

Este generalizado "reciclaje" de las normas de la OMC parece ser la pauta en los nuevos ACRs, en lugar de la excepción.²⁴ Parte del motivo es que el *cumplimiento* con las normas de la OMC debe garantizarse cuando dos o más Estados Miembros de la OMC celebran un ACR. Esto se debe a que los ACR contradicen, por definición, la regla más fundamental de la OMC (en especial el GATT) –la de la Nación Más Favorecida ("NMF"), por el que un Miembro de la OMC debe ampliar un privilegio que conceda a uno de los Miembros al resto de los Miembros.²⁵ Como excepción a la regla fundamental, los ACR deben cumplir con ciertos criterios para ser compatibles con la OMC.

La mayor parte de las disposiciones OMC+ se encuentran en el aumento de la liberalización del comercio de bienes. La liberalización abarca "sustancialmente todo el comercio de bienes" y no aumenta los aranceles en perjuicio de los Miembros de la OMC que no son parte en el ACR, cumpliendo así, al parecer, ambos criterios de compatibilidad de un ACR sobre bienes con el GATT (artículo XXIV).²⁶

²²Horn *et al.*, (n. 19 *supra*).

²³La sección de contratación pública no fue "erigida" directamente desde el derecho de la UE o desde las normas de la OMC; no existe referencia a la OMC en esta parte del AA, aunque hay que señalar que la OMC prevé un Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública (es decir, aplicable a aquellos Miembros de la OMC que opten por adherirse a ella) que establece algunos de los principios fundamentales.

²⁴*Vid.*, a este particular, O'Keefe, n. 7 *supra*, pp. 14-15, Horn *et al.*, n. 19 *supra*, esp. pp. 11-14 y Cuadros 2 y 3.

²⁵*Vid.* Art. I GATT y Art. II AGCS.

²⁶*Vid.*, en particular el artículo XXIV: 5 y 8; sobre estos criterios y su importancia práctica, *Vid.* Christoph Herrmann, "Bilateral and Regional Trade Agreements as a Challenge to the Multilateral Trading System", EUI Working Papers LAW 2008/9.

Una situación parecida se produce en relación con el AGCS. En este caso, las disposiciones OMC+ del AA orientadas a la liberalización del comercio de servicios de manera compatible con el AGCS, tratan de ofrecer lo que se conoce como "cobertura sectorial sustancial" y la eliminación de toda discriminación (presente y futura) en los sectores cubiertos. Estos famosos criterios del Artículo V del AGCS son mucho más difíciles de probar o refutar, debido a que el AGCS no cuenta con el principio absoluto de la NMF tan fuerte como en el caso del GATT; más importante aún, no existe un verdadero consenso acerca de qué es una "cobertura sectorial sustancial" bajo el AGCS y, así, por ende, cuándo puede afirmarse que "sustancialmente toda" discriminación ha sido eliminada.²⁷ Así, el cumplimiento con el AGCS es el objetivo visible del AA; sin embargo, debería llevarse a cabo un detallado análisis sector por sector (y la adopción de una más precisa definición de "cobertura sectorial sustancial") con el fin de alcanzar una conclusión bien formada al respecto.

Por último, pero no menos importante, un importante tercer acuerdo de la OMC se está mejorando a través de las OMC+ conocido como Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC). Como su propio nombre indica, el ADPIC es un acuerdo sobre aspectos comerciales de la propiedad intelectual y por lo tanto no es un acuerdo de liberalización del comercio como tal (a diferencia del GATT y AGCS). Sin embargo, el ADPIC sí contiene una cláusula de Nación Más Favorecida, sin ninguna excepción para el ACR.²⁸ Si bien los Miembros de la OMC son libres de adoptar una mayor protección de la propiedad intelectual, ésta queda sujeta a las demás obligaciones de los ADPIC y por lo tanto también a la cláusula de Nación Más Favorecida. El AA evita cuidadosamente cualquier visible mayor nivel de protección de los ADPIC, optando en su lugar por mayores garantías para proteger las obligaciones existentes de los ADPIC, por lo que no hay *obligación* de las partes del AA de violar el principio de Nación Más Favorecida, sino que, más bien, el AA abre el *camino* para el no tratamiento del principio NMF, que no sería atribuible al propio AA. Una excepción a este respecto es el artículo 234 del AA, que amplía la duración mínima de los derechos de autor de cincuenta a setenta años –en línea con la legislación europea. En la práctica, sin embargo, este último desvío de las OMC-X es poco probable que dé lugar a conflictos con el principio de NMF, pues parece poco razonable suponer que los Estados CA promulguen una legislación nacional aumentando la duración de dicha protección sólo con respecto al SICA y la UE, y

²⁷Herrmann, *op. cit.* p. 11 alcanza un mínimo lógico de "en al menos la mitad de los sectores".

²⁸Artículo 4(1) ADPIC; existen, sin embargo, excepciones para una mayor protección en el propio artículo para la discriminación basada en las Convenciones de Berna y de París, así como por ciertos tratados celebrados en el seno de la OMPI, en virtud del Artículo 5.

no con relación al resto del mundo. En este caso, por tanto, la aplicación del principio NMF es probable que origine una extensión de la protección de los derechos de autor a nivel global.

Fuera de los tres principales acuerdos de la OMC, en términos de Subvenciones y Medidas Compensatorias ("SMC"), el Acuerdo SMC de la OMC se está reforzando,²⁹ mientras que, de manera poco frecuente, se ha dejado fuera el MSD del AA.³⁰ Refuerzos adicionales, también en favor de una mayor integración *dentro* del SICA, se prevén en materia de obstáculos técnicos al comercio ("OTC") así como de medidas sanitarias y fitosanitarias ("SPS").³¹

En cuanto a las disposiciones OMC-X, el énfasis recae sobre el derecho de la competencia, tal como se entiende en la UE. Las Disposiciones sobre competencia están entre las más comunes incursiones de las OMC-X en los ACR con la UE.³² Esto no es sorprendente porque las disposiciones sobre competencia suelen cerrar una brecha importante en la liberalización del comercio, es decir, las restricciones al comercio impuestas por las empresas.³³ Asimismo, la competencia es una de las tres principales áreas de cooperación (junto con el trabajo y el control de los cárteles de las materias primas), que fueron apartados una vez la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio fue abandonada, dejando al GATT como un acuerdo "provisional" que subsistió por sí sólo hasta la creación de la OMC.³⁴ En cierto sentido, los ACR han ido "complementando" la OMC tras sucesivos fracasos para reintroducir la competencia en las negociaciones oficiales de la OMC.³⁵

²⁹Arts. 92 a 97 AA.

³⁰Art. 98 AA.

³¹Arts. 125 a 139 y 140 a 157 AA, respectivamente.

³²Horn et al (n. 19 *supra*), p. 14 y Cuadro 4.

³³Uno recuerda el famoso *Dictum* del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos 56 y 58/64, Consten y Grundig contra Comisión, Rec. 1964 [Ing. Spec. Ed.] 299, a 340: "El Tratado, cuyo preámbulo y contenido pretende abolir las barreras entre los Estados, y que en varias disposiciones se muestra con una actitud severa respecto de su reaparición, no permitiendo que las empresas reconstruyan tales barreras."

³⁴*Vid.* los Arts. 46-54 de la Carta de La Habana y Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law* (2nd ed. Oxford, OUP, 2008), pp. 22-28.

³⁵Para la relación conflictiva entre el derecho de la competencia y la OMC *vid.*; *vid.* también: David J. Gerber, "Competition Law and the WTO: Rethinking the Relationship," 10 *Journal of International Economic Law* (2007), 707-724.

Si bien la protección de la competencia es general y sector-neutral, los servicios de mensajería y telecomunicaciones destacan como soluciones específicas de liberalización sectorial. De hecho, la política de liberalización de las Telecomunicaciones (en la actualidad, comunicaciones electrónicas) y Servicios Postales en la UE deriva de y complementa a las normas generales de competencia de la UE.³⁶ Sin embargo, cabe preguntarse por qué otros progenies similares, tales como la energía y el transporte no recibieron el mismo tratamiento. Es de suponer que los servicios de telecomunicaciones y postales son sectores donde la UE sintió que existía una posibilidad real de acceso a los mercados de CA (a través de la creación, por ejemplo, de nuevos móviles o suministradores de Internet), mientras que el transporte y la energía eran vistos como demasiado inalcanzables para ser seriamente negociados (por ejemplo, no es posible hacer un enlace ferroviario entre la UE y CA, ni es probable que, con la tecnología existente, la UE pueda comerciar electricidad con CA). Además, las cuestiones sobre telecomunicaciones han sido (parcialmente) abordadas dentro del marco del AGCS.³⁷

La competencia y las telecomunicaciones son importantes incursiones de las OMC-X, ya que requieren la creación y/o el mantenimiento de autoridades independientes en los países de CA.³⁸ Un importante ejercicio de fomento de la capacidad probablemente continúe, lo que beneficiaría el comercio UE-CA, así como también el comercio dentro del SICA y de los distintos países de América Central, ya que es poco probable que los países Centro Americanos establezcan o mantengan autoridades de competencia/reguladoras con un mandato limitado para la ejecución de las obligaciones del AA. En este sentido, el AA es similar al AEA celebrado entre la UE y sus Candidatos y Potenciales Candidatos a Estados Miembros.³⁹

Solución (y creación) de controversias

El Título X de la Parte IV del AA proporciona normas detalladas relativas a la solución de controversias y establece un Mecanismo de Solución de Diferencias ("MSD") que se basa, en gran medida, en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC ("ESD").

³⁶*Vid.*, de una forma general, Mirra Burri Nenova, *EC Electronic Communications and Competition Law* (London, Cameron May, 2006), esp. Ch. 4.

³⁷*Vid.* el Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS, disponible en http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/12-tel_e.htm.

³⁸ Arts. 227 (2b) y 353 (c) AA.

³⁹*Vid.*, por ejemplo: n. 23 *supra*, Art. 72.

El MSD se aplica a todas las cuestiones comerciales contempladas en la Parte IV del AA, salvo donde se disponga expresamente lo contrario.⁴⁰ Sin embargo, como se mencionó anteriormente, sólo se aplica en el eje CA-UE; su aplicación se excluye expresamente entre los países de CA.⁴¹ Al igual que en el MSD de la OMC, las partes deberían tratar de resolver las disputas a través de consultas, antes de recurrir al propio MSD,⁴² pudiéndose alcanzar una solución en cualquier momento.⁴³ De acuerdo con el modelo de la OMC, la legislación mediante decisiones judiciales queda formalmente excluida.⁴⁴ Un alejamiento significativo (y que por tanto mejora) del MSD de la OMC es que "las personas naturales o jurídicas, con un interés en el asunto de la controversia, residentes o establecidas en los territorios de las Partes contendientes" están autorizadas a presentar escritos *amicus curiae* ante el MSD.⁴⁵ La *legitimación* de los particulares, como tal, queda omitida, en línea con el carácter intergubernamental del AA. Por último, pero no menos importante, el MSD del AA está vinculado por un deber de interpretación en línea con las decisiones del MSD de la OMC, siempre y cuando se aplique a disposiciones del AA que sean idénticas a sus homólogas de la OMC.⁴⁶

Esta historia de complementariedad y convergencia *vis-a-vis* la OMC se complementa por otra historia de posibles divergencias y falta de coherencia, que tiene lugar en el artículo 326 del AA. Esta disposición comienza diciendo, de una manera bastante lógica, que las disputas de la OMC deben ser llevadas ante la OMC, mientras que los conflictos del AA deben ser llevados ante el AA.⁴⁷ A continuación, establece que "si una Parte contendiente busca reparar la violación de una obligación bajo la Parte IV del Acuerdo, que a la misma vez implica una infracción de los Acuerdos de la OMC, la Parte podrá recurrir al foro de su elec-

⁴⁰Art. 309(1).

⁴¹Art. 309(2).

⁴²Art. 310(1).

⁴³Art. 324 AA; no es idéntico a la provisión contemplada en la OMC, pero véase Art.3 (6) (7).

⁴⁴Art. 322(3) AA.

⁴⁵Art. 321 AA.

⁴⁶Art. 322(2) AA.

⁴⁷Art. 326(1) (2) AA.

ción”,⁴⁸ permitiendo así el *forum-shopping*. La disposición de *forum-shopping* se encuentra moderada por otra, que sostiene que “[l]as Partes contendientes evitarán entablar controversias idénticas en diferentes foros cuando se basen en los mismos alegatos jurídicos y medidas”.⁴⁹ Más adelante se esclarece que las partes están “proscritas” de iniciar tales reclamaciones repetitivas así como aquellas que no siendo idénticas hayan sido rechazadas por el primer MSD basándose en razones procesales o jurisdiccionales.⁵⁰

Tres principales problemas pueden surgir de estas disposiciones en relación a la OMC.

En primer lugar, el *forum shopping*, además de ser socialmente indeseable, puede ser contrario al Artículo 23 del ESD de la OMC, que establece que “los Miembros recurrirán a las Normas y procedimientos del [ESD]”, siempre que haya una disputa en el marco de la OMC y que

no formularán una determinación de que se ha producido una infracción...excepto mediante el recurso a la solución de diferencias de conformidad con las normas y procedimientos del [ESD], y formularán tal determinación de forma coherente con las constataciones [del OSD]

En segundo lugar, existe una posibilidad real de que surjan decisiones contradictorias entre los dos MSD por dos factores principales. Primero, la definición de controversias “idénticas” deja abierta la posibilidad de que, esencialmente (aunque no legalmente), las controversias idénticas sean llevadas ante diferentes foros con distintos resultados. Supongamos, por ejemplo, que la Parte A introduce una subvención a la exportación ilegal de un producto. La Parte B, a continuación, impone (también de forma ilegal, por ser unilateral) medidas compensatorias bajo la apariencia de un aumento de tarifas. La Parte A tiene un derecho derivado del GATT (los aranceles consolidados) en contra de la Parte B, mientras que la Parte B disfruta de un derecho a reclamar subvenciones contra la Parte A. En la OMC, las cuestiones que, en general, deberían ser escuchadas conjuntamente, como son la demanda y la reconvencción a la misma,⁵¹ el MSD decidiría quién tiene razón y quién tiene el derecho a tomar qué medidas. En el escenario del AA, cada parte podría traer su parte de la demanda en el MSD de su elección, ya que las demandas son similares pero no “idénticas”. Este problema parece aliviarse por la exclusión de las subvenciones y medidas compensatorias (“SMC”) del ámbito de aplicación del ESD del AA, que sólo funciona si la re-

⁴⁸*Ibid*, para. (3).

⁴⁹*Ibid*, para. (4).

⁵⁰*Ibid*, para. (6).

⁵¹En relación a las demandas de reconvencción, véase Lowenfeld, n. 28 *supra*, pp. 185-186.

clamación SMC se despacha ante éste y no ante la OMC. Segundo, incluso si dos reclamaciones fueran "idénticas", e incluso si el MSD del AA se encontrara vinculado por la prohibición de interponer demandas idénticas, el MSD de la OMC podría no sentirse obligado en el mismo sentido; el ESD de la OMC no se pronuncia sobre la cuestión, y la jurisprudencia no muestra interés real sobre los conflictos de fuentes del derecho ajenos a la OMC que no sean de *jus cogens*.⁵²

En realidad, lo que es más probable que ocurra en la mayoría de los casos es que el MSD de la OMC serviría como una especie de "foro de apelación". El MSD del AA es poco probable que cuestione a posteriori decisiones del MSD de la OMC, mientras que el MSD de la OMC bien podría ser una segunda instancia en las decisiones del MSD del AA, debido a su circunscripción más amplia, una mayor experiencia y, lo que es más importante, su autoridad legal para hacerlo. Idealmente, las repeticiones de las actuaciones o decisiones contradictorias deben ser evitadas. En caso de planteamiento de conflictos, éstos deben resolverse a favor de la OMC, con el fin de garantizar una más amplia y global coherencia del derecho del comercio internacional, así como limitar su fragmentación a través del mosaico cada vez mayor de los ACR.⁵³

Conclusión y evolución futura

Para la UE y CA, el AA que se firmó en 2012 representa un gran progreso y no un paso hacia lo desconocido. Ambas partes tienen amplia experiencia en ACR y la gran mayoría de las disposiciones comerciales son OMC+, por tanto, ya pre-existentes, aunque a menudo de una manera ligeramente diferente como consecuencia de la adhesión de Miembros de la OMC. Las Partes no comerciales son en gran medida no contenciosas y, en términos jurídicos, no aplicables, aunque sí ofrecen un buen punto de partida para una futura colaboración. Las disposiciones OMC-X son relativamente limitadas y, en su mayor parte, versan sobre las "conexiones" de los "vacíos" en el sistema de la OMC –por ejemplo, la competencia (que pereció en la escena internacional con la desaparición de la Carta de La Habana) y la contratación pública (que existe como un sistema plurilateral de "opt-in" en la OMC). El AA sigue de cerca el mandato relativamente limitado del

⁵²Además de los "acuerdos abarcados" por la OMC, el MSD de la OMC está obligado por las normas de derecho internacional que son jerárquicamente superiores a las de la OMC, y solamente el *jus cogens* parece ser realmente superior a este respecto, si bien el derecho internacional consuetudinario puede ser "contratado" por los Miembros de la OMC: Petros C. Mavroidis, George A. Bermann and Mark Wu, *The Law of the World Trade Organization* (St. Paul, MN, Thomson/West, 2010), pp. 920-924.

⁵³El número de ACR *notificados* a la OMC y en *vigor* ascendía a 354, el 10 de enero de 2013: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (Último acceso 31 de Enero de 2013).

AGCS y el ADPIC, mientras adopta medidas significativas hacia la liberalización dentro del mandato más amplio del GATT.

Los únicos grandes escollos legales en la parte comercial del AA se encuentran en la relación de su MSD con el de la OMC. Los peligros, que en un principio pueden parecer relevantes, no son tan importantes en la práctica, siempre que las partes actúen con un mínimo de buena voluntad y siempre que la OMC siga afirmando su propia supremacía. La verdadera lástima en cuanto a las disposiciones del MSD es que crean un punto de conflicto en un acuerdo que de otra forma parece beneficioso para el régimen del comercio internacional.

Como ocurre en la mayoría de (o en todos) los modernos ACR, el AA "evoluciona" el comercio internacional a través de una liberalización más rápida de lo que sería posible en la OMC, mientras que, al mismo tiempo, fracasa al establecer su propia evolución, como es el caso de la OMC.

En el sistema del AA, como en la mayoría de otros tratados internacionales, las leyes son creadas por consenso y no de forma supranacional, que es, sin duda, más fácil de lograr con las siete Partes del AA (en la mayoría de los casos, en los que la UE tiene competencia exclusiva y actúa sin los Estados Miembros) que con los 157 Miembros de la OMC.

La legislación judicial se encuentra explícitamente excluida tanto en la OMC como en el AA (en la UE, por el contrario, el TJUE nunca ha mantenido dicha prohibición de forma expresa; la legislación judicial se ha convertido en un instrumento muy útil que ha dado lugar, entre otras cosas, a una aplicación uniforme del efecto directo, lo que no estaba previsto por el derecho internacional público general).⁵⁴ En línea con la prohibición de legislación judicial, el AA deja explícitamente en manos de las partes la decisión de si una norma es directamente aplicable o no.⁵⁵

Si bien las limitaciones legales impuestas sobre la evolución del AA parecen desafortunadas a primera vista, existen dos factores que deberían atenuar tales infortunios. En primer lugar, el AA ya es un gran logro, en términos de aceleración en la liberalización del comercio y la integración económica dentro del SICA. Se necesitará tiempo para que la UE y el SICA obtengan el máximo provecho de lo que se firmó el año pasado, y una mayor evolución puede no ser necesaria durante algunos años. En segundo lugar, como los ACR son una excepción a los principios más fundamentales de la OMC y, ya que tienden a frag-

⁵⁴El art. 19 del Tratado de la UE post-Lisboa se limita a establecer que el TJUE "garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados", el TJUE ha considerado que no se aplica la ley como siempre Case C-453/00, *Kuhne & Heinz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren* [2004] ECR I-837, para. 28-en cuanto a las dificultades que entraña para la seguridad jurídica esta construcción teórica, véase Veljko Milutinović, *The Right to Damages under EU Competition Law* (the Hague, Kluwer, 2010), pp. 250-2.

⁵⁵Art. 356 AA.

mentar y complicar el derecho del comercio internacional, una excesiva aceleración en este aspecto puede no ser deseable, al menos, hasta que el resultado final de la Ronda de Doha (y sus consecuencias) sea conocido.

Una última crítica en relación al AA puede ser que, tal vez, no alcance una suficiente profunda integración dentro de CA. El dejar las controversias comerciales entre los países de CA y el SICA, se justifica como un signo de confianza en la joven organización, pero que podría dar lugar a una mayor fragmentación jurisdiccional y sustantiva. Esa mayor liberalización dentro del SICA aportada por el AA se limita principalmente a OTC, SFS y la devolución de los aranceles aduaneros, no siendo del todo sorprendente, no obstante, si se tiene en cuenta que la mayor parte de lo que el AA busca alcanzar en términos comerciales ya se ha logrado dentro del SICA –es decir, la eliminación de los aranceles. Por tanto, la Parte del AA relativa al comercio busca (y en gran parte consigue) lograr un equilibrio entre la ambición y la redundancia.

El pragmatismo en las relaciones UE y Colombia/Perú

Roberto Domínguez

Instituto Universitario Europeo/Universidad de Suffolk

Resumen

Este capítulo analiza las transformaciones recientes de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Colombia y Perú, particularmente en la última década. El enfoque tradicional de la UE hacia estos dos países se ha desarrollado como parte de una política más amplia a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la perspectiva de un acuerdo de región a región asociación era una de las prioridades de la relación bilateral durante varios años. Sin embargo, como resultado de las diferencias internas en la CAN y la retirada de Venezuela como miembro de la CAN, el centro de gravedad de la negociación bi-regional pasó de la CAN a Colombia y Perú. Las relaciones entre la UE y Colombia / Perú se han desarrollado en una amplia gama de áreas. Al igual que en otros países de América Latina, la relación implica asimetría y hasta cierto punto la verticalidad de una interrelación entre un país desarrollado y subdesarrollado, particularmente con respecto a la composición de los intercambios comerciales y la sustancia de la ayuda y la seguridad. En este sentido, el argumento fundamental de este capítulo es que la modernización de las relaciones de la UE con estos dos países se guía por la modernización, la liberalización y la consolidación de las políticas económicas y políticas de Colombia y Perú. La primera parte del capítulo analiza cómo las transformaciones internas en la CAN que han afectado a la región a región relación con la UE; la segunda parte analiza la relación entre la UE y Colombia, la tercera entre la UE y Perú, y la cuarta y última se dedica a los acuerdos de libre comercio entre la UE, por un lado, y Colombia y Perú, por el otro.

Abstract

This paper analyzes the rationale of the newly signed agreement between the EU, Colombia and Peru, which was negotiated as a result of the lack of consensus of the Andean Community members. While this agreement will open up markets on both sides and increase the stability of the trade relationship that was worth €21.1 billion in bilateral trade in goods in 2011, it has been criticized due to the lack of the capacity of the Colombian and Peruvian groups to compete with European partners. The agreement includes far-reaching measures on the protection of human rights and the rule of law, as well as commitments to effectively implement international conventions on labour rights and environmental protection.

1. Transformaciones en la CAN y la relación con la UE

Los procesos de integración en América Latina han sufrido varias transformaciones desde mediados de la década de los sesentas. La CAN fue fundada en 1969 y replica la estructura institucional de la UE. A diferencia del proceso de integración europea, los países andinos retóricamente adoptaron el proceso de integración, pero la aplicación de los acuerdos han sido insuficientes e incompletos debido a una serie de razones que van desde la debilidad de los estados miembros a la falta de incentivos para profundizar la integración. Una evaluación de la CAN indica que "hay una tendencia de los gobiernos nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Andina, cuando están bajo presión o en nombre de la protección de sus propios intereses de seguridad nacional a adoptar y poner en práctica políticas con poca consideración por sus socios andinos, incluso en cuestiones que abarca el marco de la integración andina".¹ Después del retiro de Venezuela de la CAN en el año 2006 y el choque de proyectos económicos y políticos entre Perú y Colombia, por un lado, y Bolivia y Ecuador, se produjeron fisuras no sólo dentro de la CAN, sino también en la relación con la UE y con otros procesos de integración regional como el MERCOSUR. De hecho, parece que hay una tendencia hacia el debilitamiento de la CAN y en favor del fortalecimiento del MERCOSUR y se ha argumentado que "precisamente la disolución gradual de la CAN, que había sido el Grupo Andino, y ahora la metamorfosis del MERCOSUR, están ayudando a delinear lo que probablemente será el nuevo diseño de la integración regional en el espacio sudamericano".²

Mientras que la UE y la CAN iniciaron una negociación para un Acuerdo de Asociación en los mediados de los años 2000, las conversaciones se rompieron en el segundo semestre de 2008 y un nuevo formato de negociación se puso en marcha ofreciendo una división temática y geográfica de estas negociaciones: continuas negociaciones regionales con la Comunidad Andina en su conjunto en el diálogo político y la cooperación, a la vez que un enfoque "multi-partes" en las negociaciones comerciales con aquellos países de la Comunidad Andina dispuestos a emprender negociaciones comerciales ambiciosos y amplios compatibles con la Organización Mundial del Comercio. Este último comenzó con tres de los países de la Comunidad Andina (Perú, Colombia y Ecuador) en febrero de

¹Aimee Kanner, "European Union External Relations with the Andean Community: Governance Approach," in *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Joaquin Roy and Roberto Dominguez (eds.) (Miami: European Union Center of Excellence/ Jean Monnet Chair, University of Miami, 2005), p. 209.

² Félix Peña, "Towards a New Design of South American Integration?" Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Miami-Florida European Union Center of Excellence: Miami, FL., 2013, p. 5.

2009. Las negociaciones finalizaron con éxito en marzo de 2010 con Perú y Colombia. Sin embargo, Ecuador decidió suspender su participación en julio de 2009. El Tratado de Libre Comercio con Perú y Colombia fue firmado el 26 de junio de 2012 en Bruselas y se espera que entre en vigor en 2013.

La profundización de las relaciones entre la UE y Colombia / Perú conlleva beneficios para ambas partes, en particular en las esferas del comercio y la cooperación. La UE es el segundo socio comercial de la región andina, después de los EE.UU. y representa el 14,3 por ciento del comercio total de la Comunidad Andina en 2010. Los países andinos exportan productos, principalmente primarios: productos agrícolas (38 por ciento), combustibles y productos mineros (54 por ciento) a la UE. Las exportaciones de la UE consisten principalmente de productos manufacturados, principalmente maquinaria y equipo de transporte (50 por ciento) y productos químicos (19 por ciento).³ Los detalles del acuerdo de libre comercio y las zonas de expansión potencial se analizará más adelante en este capítulo. En cuanto a la esfera de la cooperación, el combate al narcotráfico ha jugado un papel central ya que Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador siguen siendo los principales proveedores de cocaína por mar y aire a la UE. África occidental se ha convertido en una zona de tránsito y de almacenamiento para el tráfico de cocaína desde América del Sur a Europa. Por lo tanto, el diálogo UE-CAN Especializado de Alto Nivel sobre Drogas fue creado en la década de 1990 para reunir a expertos de alto nivel de ambas partes para intercambiar opiniones sobre la mejor manera de abordar el fenómeno de las drogas y la forma de coordinar esfuerzos.

2. Colombia-UE

Como resultado de su particular proceso de reconciliación y de pacificación y de la consolidación de su economía abierta, Colombia se ha convertido en un socio importante de la UE en América Latina. Por lo tanto, las prioridades de la UE se basan en tres áreas principales: a) desarrollo de la paz, la estabilidad y la alternativa b) la justicia y los derechos humanos, y c) el comercio y la competitividad. Estas prioridades, que están establecidos en el Documento de Estrategia Nacional, considera un presupuesto de € 160 millones para 2007-13.⁴ Desde el punto de vista económico, la UE es el segundo socio comercial de Colombia, lo que representa 13,4 por ciento del comercio total de Colombia, después de Estados

³European Commission, “Countries and Regions: Andean Community”
<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateralrelations/regions/andean/> (accessed 4 February 2013).

⁴ European Commission, “Colombia. Country Strategy Paper 2007-2013”,
http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_en.pdf (accessed 1 February 2013).

Unidos (34,2 por ciento). Por otro lado, Colombia es el cuarto socio comercial de la UE más importante de América Latina, con un volumen comercial de €11.884 mil millones; sin embargo, al considerarse desde la perspectiva de la UE, Colombia es su socio comercial 41 y representa solo 0,04 por ciento del comercio total de la UE.⁵

Si bien estas cifras sugieren que los intereses económicos europeos en Colombia son relativamente modestos, las preocupaciones políticas juegan un papel importante en las relaciones de la UE hacia Colombia. Un ex comisario europeo indicó que "La UE tiene una amplia gama de intereses en Colombia, desde el comercio y la inversión a los problemas de la producción de drogas y el tráfico de drogas, las redes de delincuencia, el terrorismo, la migración y la dimensión regional del conflicto en Colombia".⁶ En este sentido, más allá de las posibilidades de mejorar el comercio y la inversión en Colombia, los problemas derivados del conflicto interno en Colombia siguen siendo una pieza central de la estrategia de la UE, así como el respeto a los derechos humanos.⁷

De hecho, el respeto a los derechos humanos en Colombia fue uno de los temas recurrentes impregnó la negociación del TLC. La Comisión Europea argumenta que el impacto del prolongado conflicto en Colombia se siguen afectando a entre 125.000 y 280.000 personas, que fueron desplazados entre los años 2010 y 2011, mientras que en los países vecinos, el ACNUR estima que entre 400.000 y 500.000 personas necesitan protección internacional.⁸ En el contexto de las negociaciones con Colombia, el Comisario De Gucht sostuvo que el momento adecuado para el acuerdo había llegado a la luz de dos elementos: "Primero, que los recientes informes de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (ACNUDH) confirman el escrutinio internacional y la cooperación de Co-

⁵ DG Trade, "Colombia. EU Bilateral Trade And Trade With The World," http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113367.pdf (accessed 25 January 2013).

⁶Benita Ferrero-Waldner, "Situation in Colombia, in Plenary Session of the European Parliament", http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_4104_fr.htm (accessed 4 February 2013), p. 2.

⁷Roberto Dominguez, "The Role of Networks in the European Union's Foreign Policy toward Colombia", in *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Joaquin Roy and Roberto Dominguez (eds.) (Miami: European Union Center of Excellence/ Jean Monnet Chair, 2005).

⁸European Commission, "Commission decision on the financing of humanitarian aid operational priorities from the 2012 general budget of the European Union", http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/strategy_2013_en.pdf (accessed 2 February 2013), p. 18.

lombia con el ACNUDH en particular En segundo lugar, como consecuencia del hecho de que Colombia ha mostrado su disposición a asumir la propiedad de las sugerencias que surgen de esos diálogos y actuar sobre ellos, vemos que la situación ha ido mejorando en los últimos años - aunque, de hecho, todavía está lejos de ser perfecta”.⁹ Algunos otros argumentos también se plantearon como parte de la justificación para negociar y aprobar un TLC con Colombia: a) el fortalecimiento de reformas y su elección de una economía abierta, b) el apoyo a los considerables esfuerzos del gobierno para fortalecer el imperio de la ley, mientras que considerando el uso de la cláusula de derechos humanos como incentivo en caso de que el elemento esencial del Acuerdo había violado, y c) continuar con el diálogo de la aplicación del SPG + con el fin de contribuir a la creación de un clima de colaboración entre el Gobierno de Colombia y la ONU y la OIT.¹⁰

3. UE-Perú

Las relaciones entre la UE y Perú se han desarrollado en una amplia gama de áreas. Al igual que en Colombia, la relación revela asimetría con respecto a los niveles de desarrollo y composición de los intercambios comerciales y el respeto de los derechos humanos también es parte importante de la agenda. Sin embargo, el énfasis de la UE en la relación con Perú ha estado en Lima esfuerzos por mejorar los estándares sociales y ambientales, como se refleja en los debates en el Parlamento Europeo para la aprobación del TLC.¹¹

Desde el punto de vista económico, mientras que Perú es el socio comercial número 45 de la UE y representa el 0,3 por ciento del comercio exterior de la UE, la UE es el tercer socio de Perú que representa 15,4 por ciento de su comercio, por detrás de China (15,4 por ciento) y Estados Unidos (20,4 por ciento).¹² Setenta y cinco por ciento de las exportaciones peruanas se destinan a Alemania, España, Italia, los Países Bajos y Bélgica. Con respecto a la inversión ex-

⁹Karel De Gucht. *On the EU Trade Agreement with Colombia and Peru. Speaking points before the International Trade Committee of the European Parliament (INTA)*. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-101_en.htm?locale=en (accessed 1 February 2013). P. 4

¹⁰ Idem.

¹¹Eric van Puyvelde, “De Gucht o Consolidate Ties with Mexico and Peru”, *Europolitics* 2012.

¹²DG Trade, “Peru. EU Bilateral Trade and Trade with the World” http://ec.europa.eu/echo/aid/central_south_america/southamerica_en.htm (accessed 22 January 2013)

trajera directa, los miembros de la UE son la principal fuente de inversión directa extranjera en el Perú, lo que corresponde al 47,6 por ciento del total de la inversión registrada en 2010.

Las relaciones entre la Unión Europea y el Perú iniciaron su consolidación en 1993 en el contexto de las relaciones regionales con los países que conforman la CAN. El diálogo político se basa en la Declaración de Roma firmada en 1996. En 2003, el diálogo se ha reforzado e institucionalizado a través del Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros y la Comunidad Andina y sus Países Miembros. Este acuerdo permite la profundización de las relaciones entre las dos regiones y el diálogo político institucionalizado, ampliando su alcance a la inclusión de temas como la prevención de conflictos, la buena gobernanza, la inmigración, el blanqueo de dinero, el crimen organizado y el terrorismo. Una vez ratificado, el acuerdo sustituirá a la Declaración de Roma de 1996 y el Acuerdo Básico de Cooperación de 1993.¹³ En octubre de 2009 estableció un Memorando de Entendimiento firmado entre el Perú y los partidos europeos a establecer un mecanismo de consulta bilateral. Con base en dichos documentos, se puede afirmar que las relaciones políticas entre la UE y Perú están dirigidos a dar prioridad al diálogo sobre temas y desafíos globales como las cuestiones macroeconómicas y financieras, derechos humanos, medio ambiente, cambio climático, la tecnología, la migración y la lucha contra las drogas y delitos conexos.

Hay varios programas de ayuda de la UE centrados en varias áreas que van desde la reducción de la pobreza a la preparación para desastres, incluyendo una variedad de niveles de actores gubernamentales y no gubernamentales. Por ejemplo, uno de los programas más exitosos fue el Programa UE-Perú para combatir la pobreza en Lima Metropolitana (PROPOLI), en el que la CE se asoció al Ministerio de Asuntos de la Mujer y Desarrollo Social (Gobierno de Perú); el presupuesto fue de € 12 millones (contribución de la CE: 75 por ciento) y opero en 10 distritos de Lima Metropolitana desde 2003 hasta 2008.¹⁴ En la misma línea, el Programa Nacional Coordinado Nutricional (Programa Articulado Nutricional - PAN) fue diseñado en 2007 como parte de la estrategia del Gobierno peruano para luchar contra la pobreza. EUROPAN, la política de la UE Programa Sectorial de Apoyo al PAN, fue lanzado en 2008. Desde 2009, cuando comenzó

¹³Delegación de la Unión Europea en Perú, “Relaciones entre la Unión Europea y el Perú” http://eeas.europa.eu/delegations/peru/eu_peru/political_relations/index_es.htm. (accessed 22 January 2013).

¹⁴EuropeAid, “Employment . EU-Peru Programme for fighting poverty in Metropolitan Lima (PROPOLI)” http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/peru_propoli_en.pdf. (accessed 20 January 2013).

la implementación, la contribución de la UE ascendió a € 60,8 millones y el programa ha sido la prevalencia de la malnutrición de los niños de menos de tres años de edad reduce en un 10 por ciento: de 28,5 por ciento en 2007 al 18,6 por ciento a mediados de 2012.¹⁵

En el período 1994-2011, ECHO proporciono más de € 51 millones en ayuda humanitaria a Perú para ayudar a las víctimas de las inundaciones, los deslizamientos de tierra y olas de frío, que afectan al país casi todos los años. Como parte del proceso de aprendizaje de hacer frente a los desastres naturales recurrentes en el Perú, ECHO ha mostrado capacidad de recuperación y se ha incrementado la capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia. Por ejemplo, para hacer frente a los efectos del terremoto de 2007 Pisco, la más devastadora de la historia reciente del país, un mes después del desastre, la Comisión Europea actuó rápidamente tras el terremoto y la decisión de “máxima urgencia” de una vía rápida por 2 € millones fue firmado por Louis Michel, el entonces Comisario europeo responsable de Ayuda Humanitaria y Desarrollo, para las operaciones de socorro de emergencia.¹⁶ En total, ECHO respondió con € 8 millones para cubrir las necesidades inmediatas de más de 250 000 personas afectadas.¹⁷ Desde la perspectiva de la prevención, la ECHO Sur Desastres América del programa de preparación se inició en abril de 2011 y está dotado con €15 millones dedicados a ayudar a las comunidades vulnerables en 9 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Con el fin de llegar a las comunidades locales con mayor eficacia, los socios de ECHO sobre el terreno, incluye las ONG, los organismos de las Naciones Unidas y el Movimiento de la Cruz Roja, en la implementación de la ayuda. En el caso de Perú, ECHO destina € 2,2 millones a Perú en siete proyectos en los departamentos de Ancash, Cusco, Arequipa, Puno, Lima y La Libertad, que cubren los riesgos asociados a las olas de frío, terremotos, tsunamis, sequías, inundaciones y deslizamientos de tierra.¹⁸

¹⁵European Union, “Catherine Ashton at EUROPEAN Child Nutrition Programme event in Peru”, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134972.pdf (accessed 28 January 2013).

¹⁶ECHO, “Peru”, http://ec.europa.eu/echo/aid/central_south_america/peru_en.htm . (accessed 22 January 2013).

¹⁷ European Commission, “La ayuda humanitaria de la Comisión Europea en Perú”, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/peru_es.pdf. (accessed 25 January 2013).

¹⁸European Commission, “South America”, http://ec.europa.eu/echo/aid/central_south_america/southamerica_en.htm (accessed 23 January 2013).

4. Acuerdo entre la UE y Colombia / Perú

El Parlamento Europeo aprobó el acuerdo de la UE con Colombia/Perú el 11 de diciembre 2012 por 486 diputados a favor, 147 en contra y abstenciones 41, lo que refleja la minoría que se mostraron escépticos sobre los efectos beneficiosos del acuerdo sobre los derechos humanos y las condiciones sociales e instó al Parlamento a votar en contra el trato. Si bien la plena entrada en vigor está prevista para el año 2013, la UE ya ha comenzado la promoción de oportunidades para las empresas europeas en el marco de la serie de "Misiones al Crecimiento", organizado por el Vicepresidente de la Comisión, Antonio Tajani, Comisario responsable de Industria y Emprendimiento. El objetivo de las misiones es visitar las regiones de crecimiento en el mundo para ayudar a las empresas de la UE para invertir en los mercados emergentes, como los de China, el sudeste de Asia y América Latina. El 22 de enero de 2013, el Vicepresidente Antonio Tajani viajó a Perú acompañado por una numerosa delegación empresarial integrada por 44 representantes de 37 empresas y asociaciones europeas de la industria de 10 países de la UE.

Con respecto al contenido del acuerdo, algunos de los principales beneficios se encuentran en el área de eliminación arancelaria. La expectativa es que el acuerdo supondrá un ahorro arancelarias totales de más de € 500 millones por año. Desde la perspectiva de Colombia y Perú, la unidad principal ha sido el acceso sustancial a nuevos mercados para su producción de plátano y el azúcar. Otros productos como la carne, el arroz y el maíz para nombrar unos pocos, que no estaban cubiertos por el régimen preferencial SPG +, también se beneficiarán de aumentos significativos de acceso al mercado. En lo que respecta a los productores europeos, existe un gran beneficio para los productos agrícolas, tales como leche en polvo, queso, suero de leche, carne de cerdo, cereales, aceite de oliva, vinos y licores. Del mismo modo, los productos industriales tienen garantizado el 100 por ciento de cobertura con un considerable grado de asimetría, lo que significa que todos los productos manufacturados europeos entrarán en los dos mercados andinos libres de impuestos dentro de los diez años, mientras que las exportaciones colombianas y peruanas de productos manufacturados a la UE será totalmente liberalizado a la entrada de vigor del acuerdo. Los beneficios para las exportaciones europeas en varios sectores se distribuirán los beneficios en diferentes niveles: el sector de autopartes y automóviles será relevado de más de € 33 millones en aranceles anuales; productos químicos productores de la UE se ahorrará más de € 16 millones en impuestos cada año, la industria textil verán ahorros significativos de más de € 60 millones anuales, la industria de equipos de telecomunicaciones solo salvará € 18 millones anuales, por no hablar de la base que crea para apoyar el desarrollo de una industria de servicios de telecomunicaciones de la UE en la región y, por último, los productos farmacéuticos será relevado de la corriente €16 millones en impuestos que se pagan cada año.

Otros beneficios son sustanciales en el acuerdo. Las partes cooperarán en la vigilancia del mercado y mejorará la transparencia mediante la mejora de la comunicación y la cooperación en el ámbito de los reglamentos técnicos, normas y evaluación de la conformidad. En el caso de la contratación pública, Colombia y Perú comprometidos con el pleno acceso a la contratación pública de los municipios locales y los operadores de la UE se beneficiarán además de la mejora de las condiciones en Colombia con respecto a las concesiones de servicios y aeropuertos, así como la adquisición de la ingeniería y servicios de impresión.

El acuerdo también asegura garantizar un nivel efectivo de protección de los derechos de propiedad intelectual, industrial y comercial como en un interés fundamental de muchos pequeños productores de la UE y medianas empresas con la protección exitosa de más de 100 indicaciones geográficas en los mercados colombiano y peruano. El acuerdo también incluye un sistema de solución de controversias, así como un mecanismo de mediación para las barreras no arancelarias al comercio de bienes que permiten soluciones más conciliadoras y expedita a surgir. En cuanto al desarrollo sostenible, el Acuerdo incorpora una confirmación del derecho de las partes a desarrollar y mejorar las políticas laborales y del medio ambiente, el respeto de sus compromisos internacionales en esas esferas y el objetivo de un alto nivel de protección. Con el fin de garantizar la aplicación efectiva de estas disposiciones, el Acuerdo establece dos mecanismos que consisten en un sistema de arbitraje y un proceso de participación con la sociedad civil. Por último, el Acuerdo también prevé la asistencia técnica y las iniciativas de creación de capacidad destinadas a promover - en el marco de nuestros canales tradicionales de cooperación - el potencial de innovación y la competitividad del Perú y Colombia.¹⁹

Algunas críticas se han planteado en relación con el acuerdo. Los principales argumentos que señalan que el acuerdo puede reforzar la tendencia de las economías de Colombia y Perú a confiar más en las exportaciones de productos primarios y por lo tanto limita la posibilidad de los gobiernos para fomentar la transformación y la diversificación de sus economías. Del mismo modo, uno de los posibles efectos negativos podría ser la limitación de Colombia y Perú para utilizar la contratación pública como una herramienta para estimular las economías locales y las industrias nacionales, mientras que la capacidad de la empresas de los países andinos al mercado de la contratación europea podría ser muy difícil debido a falta de competitividad y otras barreras internas no tarifarias de la UE. Por último, existe la posibilidad de cambiar la agenda de promoción de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible para exportar priori-

¹⁹European Commission, “Highlights of the Trade Agreement between Colombia, Peru and the European Union http://ec.europa.eu/echo/aid/central_south_america/southamerica_en.htm (accessed 12 November 2012).

dades orientadas y el impacto limitado de los mecanismos de participación de la sociedad civil.²⁰

Conclusión

La relación entre la UE y América Latina ha sufrido varias transformaciones derivadas de las circunstancias históricas de los estados de ambos lados del Atlántico. Los momentos de enfrentamientos y acuerdos son dos caras de la misma moneda y la evolución reciente de las relaciones entre la UE y Colombia / Perú es un buen ejemplo de ello. El avance del TLC entre ambas partes es resultado de: a) el choque de diferentes proyectos económicos y políticos entre Ecuador y Bolivia, por un lado, y la UE, por el otro, y b) la coincidencia de proyectos entre la UE y Colombia / Perú.

Las perspectivas generales de la relación entre la UE y Colombia-Perú son positivas. La UE ha sido capaz de desarrollar instrumentos de apoyo a los esfuerzos de los países de todo el mundo para mejorar su desempeño en materia de derechos humanos, el imperio de la ley y el crimen organizado, entre otras áreas. Esto es particularmente importante para Colombia en el caso de los derechos humanos y para el Perú en el sector de combate a la pobreza extrema. Sin embargo, mientras que el nuevo acuerdo permitirá aumentar el flujo de inversiones y comercio de los países andinos, las críticas se han planteado con respecto a la capacidad de las empresas andinas para competir con los socios europeos perpetuar la relación de dependencia entre la exportación de materias primas y la importación de productos con valor añadido.

Mientras que las sociedades libres y abiertas al comercio generan ganadores y perdedores, la implementación y la consolidación de los proyectos económicos y políticos en Colombia y Perú han traído más estabilidad y confianza en sus capacidades de mediano y largo plazo para mejorar su nivel de vida. En el caso de Colombia, el PIB real ha crecido más de un 4 por ciento por año desde 2009, continuando con casi una década de buenos resultados económicos. Como resultado de los indicadores económicos positivos, las agencias de calificación más importantes han mejorado la deuda del gobierno de Colombia a grado de inversión.²¹ Del mismo modo, hay avances en la pacificación del país con perspectivas positivas de diálogo con las fuerzas en conflicto. En cuanto a Perú, la

²⁰Thomas Fritz, *The Second Conquest. The EU Free Trade Agreement with Colombia and Peru* (Amsterdam, Center for Research and Documentation Chile-Latin America (FDCL), Berlin and Transnational Institute, 2010).

²¹CIA, “The World Factbook: Colombia”, <https://http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html> (accessed 24 January 2013).

economía ha estado creciendo a un promedio del 6 por ciento al año desde 2002 con un estable tipo de cambio ligeramente apreciado y baja inflación; así, el crecimiento ha estado en el rango de 6-9 por ciento durante los últimos tres años, debido en parte a un salto en la inversión privada, especialmente en el sector extractivo, que representa más del 60 por ciento de las exportaciones totales de Perú.²² En resumen, los beneficios potenciales de la relación con la UE reside en la capacidad de ambos países de consolidar sus proyectos económicos y políticos.

²²CIA, “The World Factbook: Peru,” <https://http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pe.html> (accessed 24 January 2013).

A diez años del Acuerdo de Asociación UE-Chile: ¿el vaso medio lleno o medio vacío?

Beatriz Hernández P.

Universidad Diego Portales

Resumen

Este trabajo de investigación hace un análisis de los resultados del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile que entró en vigor en el año 2003. Pese al limitado tamaño de su mercado Chile firmó un Acuerdo de Asociación con la UE muy avanzado, esto se explica por la especificidad del modelo económico chileno dentro de la región latinoamericana y también por el interés europeo de no perder su influencia en el Cono Sur. En un momento en el que la globalización y la liberalización del comercio tomaron un mayor protagonismo en América Latina, Chile pasó a ser un socio más importante para la UE. El intercambio comercial tuvo una etapa de despegue inicial, sin embargo desde el 2008 han aparecido nuevos obstáculos que reflejan una nueva etapa en las relaciones que no está solamente ligada a la crisis económica. Se evalúa de manera prospectiva el futuro de la relación entre Chile y la UE de acuerdo a los progresos obtenidos y a los obstáculos que deben ser superados para garantizar un mejor aprovechamiento del Acuerdo.

Abstract

This paper focuses on the contents and results of the EU-Chile Association Agreement that was signed in 2002. Despite the limited size of the Chilean market, the country managed to attract the interest of the EU in order to negotiate the most advanced free trade agreement in Latin-America. This strategic partnership is analyzed, taking into account the specific economic interests of both sides and the expected impact of the agreement. Trade was indeed increased during the initial phase, but since 2008 different obstacles have emerged that signal a new phase that is not necessarily related to the global economic crisis. The EU-Chile relationship is therefore evaluated on a prospective basis, measuring the progress reached and the obstacles that must be surpassed in order to ensure a more complete benefit from the Agreement.

1. Negociación del Acuerdo con Chile: intereses compartidos pero diferenciados

Las relaciones de la Unión Europea y Chile se remontan hasta los años 80 cuando este país andino era receptor de la cooperación al desarrollo, y beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Pero en 1996, Chile era un país con una democracia aparentemente consolidada y con el régimen comercial más abierto de toda América Latina. Las relaciones se profundizaron ese mismo año al firmar un Acuerdo Marco de Cooperación con el objetivo de llegar a una plena Asociación Económica y Política entre la UE y Chile. La década de los años 90 se caracterizó por un doble proceso de i) integración regional entre países del continente americano y ii) apertura multilateral y bilateral hacia Tratados de Libre Comercio, que influyó en el volumen del comercio internacional en bienes y servicios y los flujos de capital. Es en este contexto, que Chile por su dinamismo y apertura pasa a ser considerado por la UE como un país “modelo” para el resto de América Latina y un destino prioritario de las inversiones europeas.

Chile empezó sus reformas neoliberales y privatizó los sectores económicos antes que ningún otro país de América Latina, esto durante la dictadura de Augusto Pinochet, sin embargo el país estuvo aislado económicamente por las violaciones a los derechos humanos, por lo que los frutos del comercio de bienes no se convirtió en factor importante de crecimiento económico hasta la llegada de la democracia¹. Los nuevos gobiernos democráticos impulsaron el comercio pero acompañado de un marco legislativo moderno y consecuente con el derecho internacional².

Los flujos de inversiones extranjeras en Chile durante los años 90 fueron constantes por diversos atractivos pero principalmente por la estabilidad económica y la gran apertura comercial. Los sucesivos gobiernos mantuvieron una gran responsabilidad fiscal llegando a mantener un superávit fiscal y un control de la inflación.

De la inversión extranjera acumulada en Chile desde 1974 a junio 2011 el primer país es Estados Unidos con un 25,6%, seguido de España, pero la UE en su conjunto representa el 36,5% del monto total³. Como podemos apreciar en

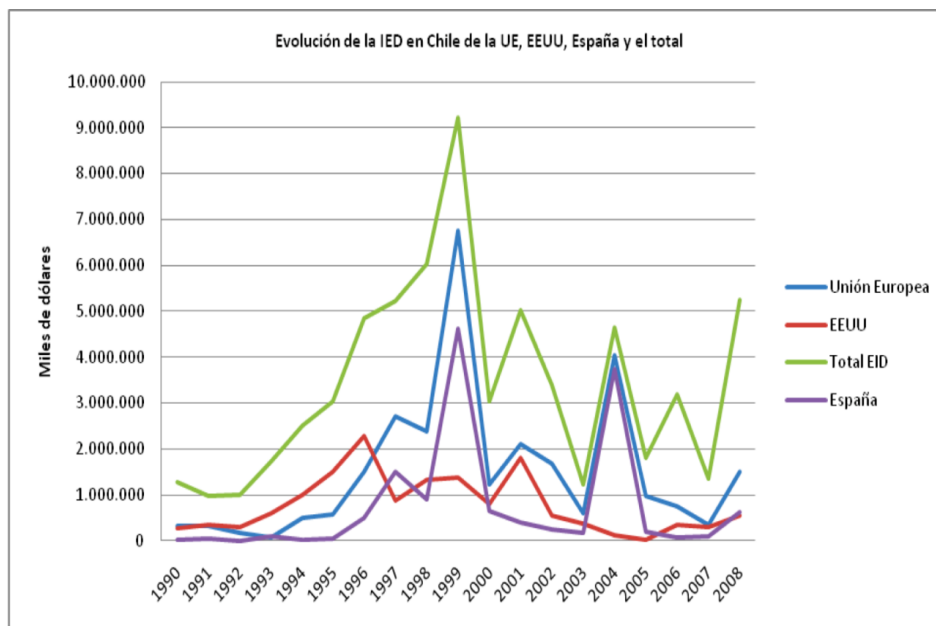
¹ Ricardo Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile* (Santiago de Chile: Sáenz editores, 2003).

² Heritage Foundation, posicionó a Chile en el año 2003 como el país latinoamericano con mayor libertad económica y en cuarto lugar entre los países emergentes a nivel mundial. www.heritage.org (consultado el 18 de abril 2009).

³ DIRECON. “Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile y la UE a nueve años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación estratégica.” (Departamento de Estudios, Santiago de Chile, febrero 2012) www.direcon.gob.cl/ (consultado el 10 de enero 2013).

el siguiente gráfico la UE es el principal inversionista en Chile, principalmente en los años 90 con la oleada de privatizaciones⁴.

Gráfico n° 1



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Comité de Inversiones Extranjeras de Chile (CINVER)

Los países europeos han sido tradicionalmente socios preferentes de Chile, siendo esta región el destino principal de las exportaciones chilenas. En la década de los años 80 el 40% de las exportaciones se dirigían a la UE, pero con la apertura comercial de los años 90 Chile diversificó sus mercados firmando acuerdos con varios países, lo que supuso una reducción de las exportaciones hacia la UE. En ese periodo las exportaciones a la UE sólo llegaban a representar un 26%, no obstante la UE seguía siendo el principal destino lo que demostraba que la relación comercial estaba consolidada⁵.

⁴ Comité de Inversiones Extranjeras <http://www.inversionextranjera.cl> (consultado el 8 de enero 2013)

⁵ Patricio Meller y Raúl E. Sáez. *Auge Exportador Chileno. Lecciones y Desafíos futuros*. p.17 (Santiago de Chile: CIEPLAN/DOLMEN, Octubre 1995).

Es en este contexto de relaciones económicas bilaterales que se abrieron oficialmente las negociaciones en 1999 como un paso más avanzado al apoyo que la Comunidad y los países miembros habían otorgado a la liberalización comercial y reestructuración económica de Chile⁶.

Los Acuerdos de Asociación, también conocidos en la UE como acuerdos Mixtos contemplaban tres pilares importantes: el diálogo político, la cooperación económica y el comercio. La firma de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile en el año 2002 supuso el reconocimiento de la madurez política y solidez económica de Chile, al que la UE identificaba como un socio cualificado y fiable, así como un modelo de desarrollo y estabilidad⁷. En definitiva, Chile al ser el primer país de Sudamérica en firmar un Acuerdo de tal alcance con la UE se presentaba como un socio comercial y también como un aliado político con unos valores fuertemente arraigados en la democracia y el respeto por el Derecho Internacional.

Este trabajo de investigación analiza los resultados del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile que entró en vigor en el año 2003, hasta el presente. Pese al limitado tamaño de su mercado Chile firmó el Acuerdo de Asociación más avanzado con la UE en la región. Esta relación estratégica es analizada, teniendo en cuenta los intereses económicos específicos de las partes. Sin duda, el intercambio comercial tuvo una etapa de despegue inicial pero desde el 2008 han aparecido distintos obstáculos que señalan una nueva fase de agotamiento que no está necesariamente relacionada con la crisis económica global. Las relaciones UE-Chile se evalúan a modo prospectivo midiendo los progresos alcanzados y los obstáculos que deben ser superados para alcanzar mayores beneficios en el Acuerdo.

Interés económico por el Acuerdo

El acceso a los mercados, la protección de las inversiones y de la propiedad intelectual, y la posibilidad de entrar en el mercado de las compras públicas, son los componentes más importantes de un Acuerdo de tercera generación como el que firmaron Chile y la UE en el año 2002.

Para la UE el acceso al mercado chileno no parecía ser un tema de negociación importante porque Chile ya era un país con una liberalización unilateral del comercio impuesta desde la dictadura de Pinochet y mantenida e incluso reforzada con los sucesivos gobiernos democráticos. Es decir, los aranceles en

⁶ Consejo Europeo. SN3226/3/99 REV 3 (AMLAT) Directrices de Negociación para nuevos acuerdos con MERCOSUR y Chile. (Bruselas, 1999).

⁷ Antonio Blanc Altemir. "Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio". *Revista de Estudios Internacionales*, nº151 p. 77. (Santiago de Chile: IEI, Universidad de Chile, octubre-diciembre 2005).

Chile ya eran muy bajos, tan solo un 9% cuando empezaron las negociaciones con una reducción anual del 1% hasta disminuir a un 6% en el 2003⁸, año de entrada en vigor el Acuerdo, por lo que las exportaciones europeas (netamente bienes de equipo y manufacturas) no tenían trabas comerciales significativas para entrar en el mercado chileno.

Por el lado de las importaciones europeas de productos chilenos no se puede decir que hubiera un interés estratégico por los productos de exportación, netamente agropecuarios y mineros. Quizás uno de los atractivos más importantes en lo que comercio de bienes se refiere, es la eliminación del arancel para productos de gran demanda como es el cobre. El comercio de bienes (exportaciones e importaciones) ha sido importante para la UE pero no lo suficiente para concluir un Acuerdo de Asociación ya que el comercio con este país andino sólo representaba un 0,5% del comercio de su comercio exterior⁹.

En términos generales, se hace más evidente el interés europeo por proteger sus inversiones mediante el Acuerdo y acceder al mercado de las compras públicas. Las inversiones europeas se habían acumulado desde 1996, siendo el año 1999 el más importante con una inversión histórica de 9.230 millones de dólares nominales. Inversiones que se concentraban en servicios de telefonía, agua, electricidad, minería y canteras, pero que también se han extendido a la industria manufacturera ligada a la pesca y acuicultura, agricultura, ganadería y silvicultura.

Para Chile los intereses se perciben de forma diferente, ya que por ejemplo no había inversiones chilenas en Europa, ni tenía una capacidad incipiente en el área de la propiedad intelectual (por ejemplo de la música o cine) ni propiedad industrial (farmacéutica, cosmética). Siendo un país con un mercado tan pequeño –sólo 15 millones de habitantes en los años 90-, y con un poder adquisitivo limitado – un país de renta media hasta mediados de los noventa-, el mercado europeo era muy importante para incrementar sus exportaciones aprovechando los beneficios de la economía de escala. Pero sin duda, cuando Chile manifiesta su interés por negociar un acuerdo comercial con la UE lo hace con unos objetivos orientados a mejorar el acceso de sus productos a un mercado europeo notoriamente proteccionista para los productos agropecuarios, tanto por sus altos aranceles y fijación de cuotas, como por las estrictas medidas sanitarias y fitosanitarias.

En cuanto al sector de las importaciones, la industria nacional también podía beneficiarse al importar bienes de equipo con arancel cero, aunque el arancel uniforme a la importación ya era muy bajo en Chile (un 5% en la actualidad). Sin embargo se están importando nuevos productos como calzado, ropa de bebé

⁸ Banco Central de Chile www.bcentral.cl (consultado el 25 de julio 2009).

⁹ Comisión Europea. Informes Dirección General de Comercio Exterior. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/chile/> (consultado el 23 de junio 2009).

y casas prefabricadas y además se redujeron impuestos especiales para el sector automotriz (40% de impuesto interno para los automóviles)¹⁰.

2. El intercambio comercial y los beneficios del Acuerdo

La estrategia exportadora de Chile se tradujo en un crecimiento económico del PIB a partir de los años 90 y en un importante superávit comercial en la balanza comercial. Las exportaciones de bienes en ese periodo tuvieron un crecimiento anual de 6% (el mayor de la región), y fue el principal factor que impulsó el crecimiento promedio anual de 4,4 % del PIB (2,9% de crecimiento para América Latina y el Caribe)¹¹. Del total del comercio, las exportaciones representan hoy en día entorno a un 40% del PIB en Chile¹².

La apertura al comercio exterior no sólo demuestra el dinamismo de la política comercial chilena sino también su compromiso por liberalizar su mercado con el Acuerdo de Asociación. Aunque el Acuerdo establece un periodo límite de diez años para liberalizar el 97% de los intercambios comerciales (100% industria, 80,9% agricultura, 90,8% pesca, 99,9% minero), casi todos los productos fueron ya liberalizados a cinco años de entrada en vigor, con pocas excepciones sujetas a cuotas y bandas de precio, como productos lácteos y conservas de pescado. Chile liberalizó todos sus productos en esos primeros años¹³ pero la UE siguió manteniendo aranceles para algunos productos pesqueros hasta el año 2012 y para productos agrícolas hasta el 2013¹⁴. La cláusula evolutiva del Acuerdo permitirá revisar las cuotas con la posibilidad de aumentarlas.

¹⁰ Entrevista personal con Pablo Urría, Ministro Consejero de la Delegación de Chile ante la UE, negociador de la DIRECON para el Acuerdo UE –Chile, Bruselas, 30 enero 2007.

¹¹ Juan Blyde y Mauricio Mesquita Moreira. *Estrategia de Integración en Chile: ¿Existe margen para mejorar?* Serie de Estudios Económicos y Sociales, p.1. (Washington D.C: BID, mayo, 2007).

¹² Banco Central de Chile, 2009.

¹³ DIRECON. “A cinco años de Vigencia del Acuerdo de Asociación” 2007, y “Evaluación a siete años de Vigencia del Acuerdo” 2010, www.direcon.gob.cl

¹⁴ De acuerdo a la cláusula evolutiva en el Acuerdo se van a revisar algunas cuotas y excepciones relacionadas con productos como carnes, ajos, quesos, y algunos pescados congelados como salmón, merluza, y surimi.

Aumento de las exportaciones no tradicionales. A pesar del predominio del cobre con un total del 56%¹⁵, uno de los principales impactos del Acuerdo ha sido la diversificación de las exportaciones chilenas en los primeros años, también gracias a las inversiones nacionales y extranjeras y al resto de los Tratados de Libre Comercio suscritos por Chile. De acuerdo a los estudios de Prochile, las Exportaciones No tradicionales hacia los países con Tratado de Libre Comercio, representaron el 56% del total de estos envíos, entendiéndose éstas como todos los productos excepto: Cobre, Harina de Pescado, celulosa, hierro, salitre, plata metálica, óxido molibdeno y ferromolibdeno, minerales de oro, madera aserrada y cepillada, y metanol¹⁶.

En efecto, el 74% de las exportaciones no tradicionales a la UE corresponde a exportaciones industriales, y dentro de éste el subsector de mayor relevancia es la Industria Alimenticia (salmón y truchas, vinos, carnes de porcino¹⁷). También se vieron importantes aumentos en las exportaciones de productos agrícolas como uvas, kiwis, berries, manzanas¹⁸.

Los sectores más beneficiados por el Acuerdo han sido sin duda los productos agrícolas y pesqueros, ya que el mercado europeo es altamente proteccionista en estos dos sectores. En el primer caso los aranceles se estiman en hasta un 60% en términos *ad valorem* y en el sector pesquero el arancel promedio es del 13%¹⁹. Las razones pueden ser endógenas al Acuerdo o bien estar influenciadas por los cambios en las preferencias nacionales de ambos socios o bien por el contexto internacional.

De acuerdo al Servicio de Aduanas antes de la vigencia del acuerdo las exportaciones chilenas a la UE crecían un promedio anual del 3%, pero con la entrada en vigor del acuerdo en 2003 este promedio llega al 15% anual con lo que llegan a quintuplicarse. Las cifras de las importaciones son muy parecidas pues pasaron de un 4,6% anual a un 16%.²⁰

Con la subida de los precios de los productos chilenos como el cobre, el intercambio comercial se disparó entre 2003 y 2007²¹. De acuerdo a Carlos Fur-

¹⁵ En el año 2003 el cobre representaba un 43% de los envíos a la UE, ha crecido un 19% anual, un crecimiento superior al promedio de las exportaciones. DIRECON, febrero 2012.

¹⁶ DIRECON-Prochile. Informe Departamento de Comunicaciones, 22 agosto 2005.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Comunicado de Prensa, entrevista con Carlos Furche, Director En: DIRECON “A cinco años de Vigencia del Acuerdo de Asociación” 2007.

¹⁹ OIT. “Chile. Los Acuerdos de Libre Comercio y su impacto en el empleo”, p.41 (Santiago de Chile: Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2008).

²⁰ DIRECON, Informes 2007 y 2012.

che, Director General de la Dirección Comercial, las exportaciones chilenas han llegado a crecer en un 277%, esto debido a la ampliación de la UE a nuevos miembros creando un mercado potencial de más de 500 millones de personas, y a que desde el año 2006 prácticamente todos los productos chilenos incluidos en el acuerdo (96,2)% tienen una desgravación arancelaria completa²².

Gráfico n° 2



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile

Las importaciones de Chile desde la UE han subido todos los años, pero sólo han crecido un 94% desde la entrada en vigor del acuerdo²³. Una cifra muy por debajo del crecimiento de las exportaciones chilenas, que se dispararon más por el alto precio del cobre que por el volumen de las mismas.

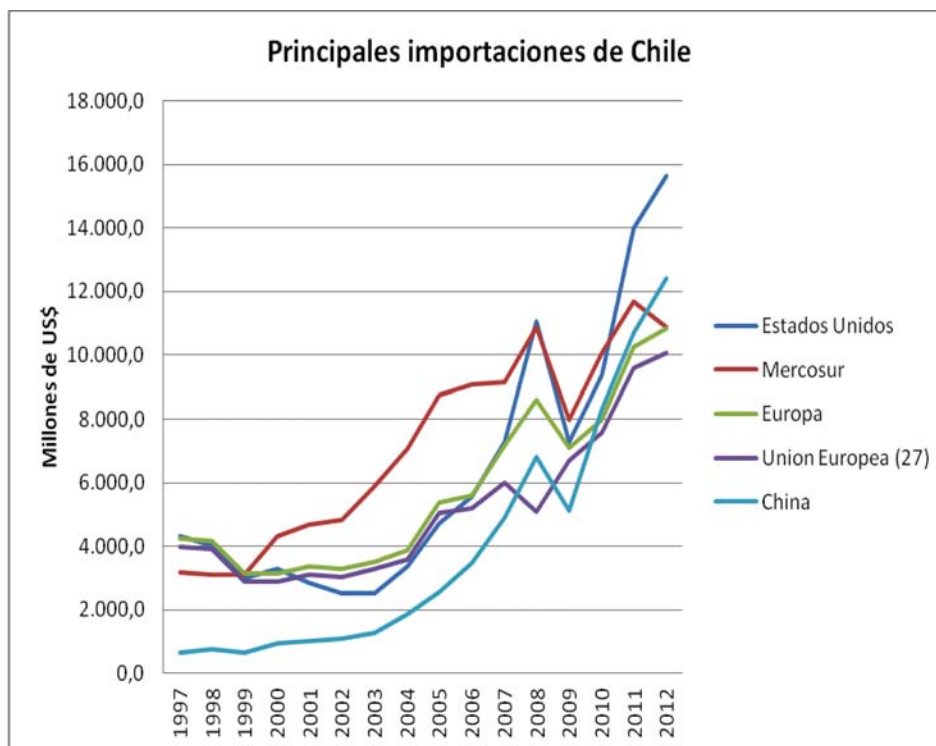
²¹ El precio pasó de 98 céntimos la libra en el 2003 a 370 céntimos en el 2013. Comisión Chilena del Cobre. www.cochilco.cl (consultado el 27 de enero 2013).

²² Carlos Furche. Comunicado de prensa DIRECON.

²³ Ibid.

De acuerdo a los Informes de Evaluación del Acuerdo de la DIRECON las importaciones de productos europeos subieron principalmente en cuanto a bienes intermedios que son lo que sobresalen con más del 50% del total, aumentaron un 16%. La importación de bienes de capital también se duplicó de 2003 al 2012 representando el 30% de las importaciones totales²⁴. Sin embargo, la balanza comercial es negativa desde 2003 alcanzando un déficit comercial de más de 3 billones de euros, especialmente por el precio del cobre, pero también porque Chile ahora importa más manufacturas de otros países como Brasil, Argentina, EE.UU., China²⁵.

Gráfico n° 3



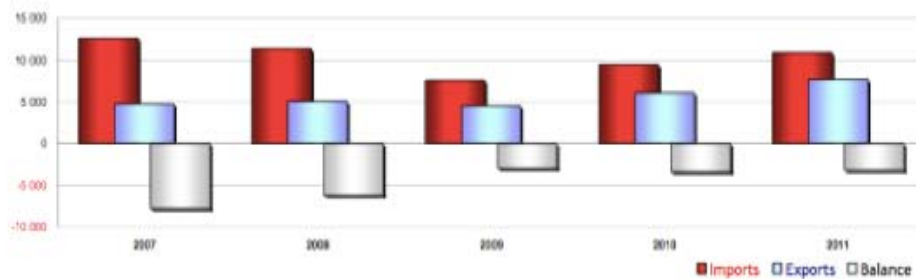
²⁴ La UE es el segundo proveedor de bienes de capital en Chile representando el 25% del total después de Estados Unidos. DIRECON. Informes 2007 y 2012.

²⁵ El déficit comercial de la UE se ha reducido considerablemente desde la crisis del 2008. En el 2007 era de 7.800 millones de euros y en el 2011 de 3.215 millones de euros. Comisión Europea. Dirección General de Comercio. Estadísticas de Intercambio Comercial con Chile 2011. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/> (consultado el 27 de enero 2013).

Fuente: Servicio Nacional de Aduana de Chile

En definitiva en términos de intercambio de bienes, el acuerdo ha tenido un superávit comercial para Chile y un continuo déficit para la UE como se refleja en el gráfico número 4. Aunque en términos de comercio de servicios la UE tiene un superávit con Chile, lo que compensa los beneficios del Acuerdo para la UE. De 2008 a 2011 el comercio de servicios ha crecido un 3,5% dejando como saldo positivo 1,5 billones de euros para la UE en el 2011²⁶ (gráfico 5).

Gráfico n° 4
Balance comercial UE-Chile en millones de euros



Fuente: Comisión Europea, DG Comercio, Estadísticas Intercambio Comercial UE-Chile 2011.

Gráfico n° 5
Comercio de Servicios UE-Chile en billones de euros

Año	UE Importaciones	Im- portaciones	UE Ex- portaciones	Ex- portaciones	Balance
2008	1,8		2,7		0,9
2009	1,5		2,1		0,6
2010	1,6		2,2		0,6

Fuente: Comisión Europea, DG Comercio, Relaciones Bilaterales UE-Chile 2013.

Desde la crisis de 2008 podemos ver cómo la UE ha perdido su primer puesto como socio comercial de Chile representando ahora un 16% del comer-

²⁶ Comisión Europea. Estadísticas Intercambio Comercial UE-Chile 2011.

cio²⁷, muy lejos del 40% que ocupaba antes de la década de los noventa. Como se refleja en el gráfico número 2, China es ahora el principal socio comercial debido al Acuerdo de Libre Comercio suscrito en el 2005 y a la gran demanda de *commodities*, especialmente minerales, desde Asia. Sin embargo, a pesar de la crisis desde el año 2010 las inversiones europeas han crecido en Chile²⁸ y la UE sigue siendo el principal inversionista (inversión acumulada) lo que refleja que las relaciones comerciales son estables con proyecciones de mejoras en el futuro.

3. Obstáculos al pleno desarrollo del comercio

A pesar del incremento del comercio bilateral es importante revisar los obstáculos que todavía permanecen para un total aprovechamiento del Acuerdo. Para la UE los desafíos de Chile responderían sobre todo a un desarrollo productivo con equidad²⁹, mientras que para Chile éstos tienen una mayor relación con la tradicional posición europea de protección de sus mercados agrícolas y el escalonamiento tarifario de manufacturas³⁰.

El acceso de determinados productos al mercado europeo sigue sufriendo las exigencias de normas demasiado altas para los países que detentan un menor desarrollo³¹, y que por tanto no pueden asumir los costos que implica una mayor inversión en el proceso de producción. Sobre todo en el caso de Chile donde el sector agropecuario se caracteriza por tener empresas más pequeñas³² y por tanto con una capacidad exportadora más limitada.

Además el intercambio comercial sigue respondiendo a una lógica co-

²⁷ DIRECON, 2012.

²⁸ España fue el tercer mayor inversionista en Chile en el 2011 tras Japón y Canadá. Comité de Inversiones Extranjeras <http://www.inversionextranjera.cl/> (consultado el 28 de enero 2013).

²⁹ Aunque el concepto propuesto por Fernando Fajnzylber en la CEPAL ya haya cumplido 20 años, los avances en la región latinoamericana no han dado grandes pasos. Chile es el caso de crecimiento económico sin mejoras sustanciales en el coeficiente Gini de desigualdad. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística chileno y a la OCDE el Gini pasó de 0,57 en el año 2003 a 0,54 en el 2006, y a 5,2 en el 2009. Sigue siendo el país de la OCDE con mayor desigualdad y uno de los que menos porcentaje del PIB gasta en educación www.oecd.org/eco/etudes/chili (consultado el 10 de febrero 2013).

³⁰ Los productos agropecuarios se encuentran con varios tipos de trabas: la banda de precios, la modulación arancelaria y la cláusula de salvaguardia que protegen los sectores sensibles de la economía europea.

³¹ En general los estándares de calidad, seguridad y salud suelen ser más altos que los conocidos ISO.

³² OIT, 2008, p.126.

mercial propia de la dependencia Norte-Sur. Las tres cuartas partes de las importaciones de la UE son productos básicos, principalmente agrícolas y mineros. En cambio, más de las tres cuartas partes de las exportaciones europeas a Chile corresponden a productos manufacturados, principalmente bienes de equipo y maquinaria (50%) y a bienes de capital (33%)³³.

Los desafíos que se presentan:

El crecimiento de Chile se vio abruptamente estancado desde la crisis asiática en 1998 hasta el año 2003 cuando se volvió a recuperar gracias a la subida de precios de los *commodities*. Chile crece a una tasa inferior al 5% del PIB desde el año 2007 y su participación en el comercio internacional bajó de 11.7% en el periodo 2005-2006 a tan sólo un 3,1 en el 2007³⁴. Esto se explicaría también por las dificultades que atravesó el sector exportador con la apreciación del peso respecto al dólar desde el año 2004 y respecto al euro desde el 2008 hasta la fecha³⁵, y la menor demanda desde Europa y Estados Unidos.

- **Diversificar los productos de exportación**

Chile sigue teniendo una fuerte dependencia exportadora en productos primarios sujetos a una fuerte volatilidad de precios. De acuerdo al índice de concentración de las exportaciones de Hirshman-Herfindalh Chile ha disminuido progresivamente su alta concentración desde los años 80 porque sus exportaciones dependen cada vez menos del cobre, pero sigue siendo más alta del promedio de los países latinoamericanos y muy por encima de Brasil, Argentina y México. Por ejemplo, la concentración de los productos de exportación sigue relativamente alta con un 39,3 (escala de 0-100 siendo este el peor) y por sobre la media de la región (34,4) y la media de los países de renta media (35,4)³⁶. Esta concentración es especialmente alta en los minerales y la agroindustria.

- **Mejorar la Estructura Productiva y el Capital Humano**

La cooperación económica en ciencia y tecnología y la transferencia de conocimiento e innovación ha sido uno de los temas centrales del Acuerdo. Chile es un país en vías de desarrollo que a pesar de contar con una de las economías más

³³ DIRECON, 2007.

³⁴ Banco Mundial “Chile Trade Brief” www.worldbank.org/wti2008 y UNCTAD “Handbook of Trade and Development Statistics” www.unctad.org (consultados el 06 de septiembre 2009)

³⁵ Omar Bello, Rodrigo Heresi, y Ramón Pineda. *El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo n° 82. (CEPAL, Santiago de Chile, 2010)

³⁶ Banco Mundial (consultado el 18 de noviembre 2009)

estables de América Latina y ser una de las economías más abiertas del mundo, ha estado rezagada en cuando a innovación se refiere.

La competitividad empresarial ha sido clave en el desarrollo productivo de ciertos sectores orientados a las exportaciones, sin embargo se requiere de un nuevo impulso para mejorar la capacidad productiva del país³⁷. El gasto público en innovación ha sido muy bajo en estos años. Chile solo invierte un 0,4% de su PIB en Investigación y Desarrollo (I+D), muy lejos de otros países como Finlandia que destina el 3,84%, Alemania 2,82%, Francia el 2,23%³⁸ y España el 1,38%. En este sentido el peso de la inversión recaía principalmente en el sector privado y en las IED que invirtieron en algunos sectores agropecuarios clave, en minería, pesca y acuicultura. Se espera que para el 2017 se invierta el 0,7% del PIB³⁹ para promover la innovación empresarial y la diversificación productiva.

De acuerdo a los planes del pasado gobierno de Michelle Bachelet “para repetir las tasas de crecimiento observadas en los años 90, el único camino posible es incrementar la productividad mediante la innovación”. En el año 2006 se creó el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), una herramienta creada a partir de los recursos del Impuesto Especifico a la Minería. Este fondo tiene un doble propósito mejorar la capacidad productiva de las empresas y mejorar el capital humano en Chile. El 69% del presupuesto FIC se transfiere a CORFO (Innova Chile, atracción de Inversiones y Programa de Clusters) y a CONICYT para desarrollo de capital humano a través de becas de estudio para alumnos y académicos⁴⁰. Entre los programas de desarrollo de capital humano también se encuentra la atracción de investigadores extranjeros hacia Chile y el fomento de la colaboración entre universidades y empresas para que los investigadores trabajen proyectos con el sector privado.

Las iniciativas del gobierno son consecuentes con la ayuda de la UE hacia el desarrollo económico de Chile. El tercer pilar del Acuerdo de Asociación contempla la ayuda económica (cooperación horizontal) que para el periodo 2007-2013 aumentó a 41 millones de euros. La UE es la principal fuente de cooperación horizontal con Chile con un fondo con-

³⁷ Presentación de Cristóbal Acevedo Ferrer, Jefe Departamento de Propiedad Industrial, (Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INAPI), Santiago de Chile, 27 de Octubre, 2008) www.inapi.cl (consultado marzo 2010)

³⁸ Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS> (consultado el 19 de diciembre 2012)

³⁹ Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad de Chile. Agenda 2010-2020. www.cnic.cl (consultado el 28 de enero 2013)

⁴⁰ El presupuesto del 2005 era de 134.000 millones de pesos que se fue incrementando en casi un 20% anual hasta llegar a los 295.000 millones en el 2009. Ministerio de Economía de Chile. www.economia.cl (consultado el 5 de septiembre 2010).

junto (Chile y la UE complementa la ayuda con igual cantidad de presupuesto) que es debatido y acordado en base a los intereses mutuos⁴¹. En este sentido no es de extrañar que las áreas en las que está enfocada la cooperación UE-Chile sean la cohesión social, la innovación y competitividad y la educación.

Conclusiones

El éxito del modelo chileno hizo que mejorara la diversificación de sus mercados de exportación hacia cuatro áreas geográficas: América del Norte, Europa, Asia y América Latina. Cada una de ellas ha sufrido cambios en el volumen del comercio y en la composición de las exportaciones/importaciones desde los años noventa. Para Europa supuso perder su posición de socio prioritario en Chile pasando a ocupar el segundo lugar desde la crisis del 2008. En este sentido se puede notar la influencia de los Acuerdos de Libre Comercio suscritos por Chile con ciertos países, así como los efectos de la globalización y la emergencia de nuevos actores de peso en la economía internacional como son China e India. La UE suscribió un Acuerdo de Asociación con Chile en un contexto de cambio y de gran competencia por los mercados emergentes. Los frutos de este Acuerdo quizás no alcancen las expectativas que generaron en Chile pero son altamente positivos para ambas partes.

Para Chile la UE es uno de sus socios principales y el Acuerdo ha creado un imagen-país importante que le ha permitido alcanzar un mercado cada día más grande por las sucesivas ampliaciones del 2004, 2006 y ahora 2013. Para la UE no representa un avance significativo en las relaciones económicas bilaterales. De hecho, para la UE el intercambio comercial es relativamente pequeño ya que Chile no es un socio comercial preferente. El Acuerdo ha permitido un incremento del comercio, por lo que si en el 2003 Chile ocupaba el puesto 37 de sus socios comerciales, en el 2012 este país ocupa el lugar 33, su posición no presenta grandes cambios a pesar del incremento en el volumen de los intercambios⁴².

Sin embargo, en relación al comercio de servicios y sobre todo a las inversiones tanto para los países europeos como para el país de destino que es Chile, éstas se pueden considerar como uno de los ejes prioritarios del Acuerdo en la medida en que han tenido beneficios mutuos. Uno de los más importantes para la UE ha sido fijar reglas claras sobre la protección de la Propiedad intelectual (PI).

⁴¹ Agencia de Cooperación Internacional Chilena (AGCI) www.agci.cl (consultado el 15 de junio 2009).

⁴² Dirección General de Comercio Exterior, Comisión Europea. Informe Bilateral Trade Relations <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm> (consultado el 27 de enero 2013).

La Propiedad Intelectual abarca la protección de las patentes y marcas, las indicaciones geográficas y denominaciones de origen, pero también incluye la inversión económica vinculada al desarrollo de la innovación, por lo que es altamente importante proteger también las inversiones⁴³.

El comercio exterior ha aumentado considerablemente en los diez años del Acuerdo pero sigue teniendo ciertas limitaciones endógenas tanto por la alta concentración de los productos de exportación como por la falta de innovación en la producción. Si bien el mercado europeo sigue presentando obstáculos no arancelarios que frenan las expectativas de exportación, se puede apreciar una necesidad de parte de Chile de seguir mejorando su capacidad productiva y su capital humano.

Se puede decir que el vaso se ha mantenido lleno a pesar de los cambios en el contexto y actores de la economía mundial, sin embargo quedan desafíos pendientes. Para la UE y Chile, la consolidación de las relaciones no sólo pasa por el intercambio comercial, sino también por el desarrollo productivo de las empresas, el fomento de la cohesión social y el cumplimiento de las normas y compromisos internacionales. El Acuerdo de Asociación se verá reforzado a medida que desde la UE se siga manteniendo la cooperación al desarrollo necesaria para mejorar la distribución de los beneficios entre los ciudadanos en Chile y se superen los tiempos de austeridad económica en Europa.

⁴³ Pedro Roffe y Maximiliano Santa Cruz. “Los Derechos de Propiedad en los Acuerdos de Libre Comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados”. Revista Serie Comercio Internacional n° 70, p.7 (Santiago de Chile: CEPAL, 2006).

III. ¿Sudamérica, UNASUR, o MERCOSUR?

Unión Europea-América del Sur: la posible relación entre actores globales

Michel Leví Coral

Módulo de Estudios Europeos Jean Monnet
Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador

Resumen

Las relaciones birregionales han tenido una evolución particular en función de los vínculos que tanto la Unión Europea (UE) como las regiones en las Américas han demostrado interés. América del Sur, una región muy dinámica en la creación de procesos de integración regional (CAN, MERCOSUR) y de procesos regionales (UNASUR, ALBA, Alianza del Pacífico), no ha logrado concretar una relación de bloque con la UE. La Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, como estructura que busca la consolidación y convergencia de las iniciativas regionales y de integración en América del Sur, sería en principio la organización llamada a establecer el marco de relaciones de bloque con la UE. El artículo analiza si la relación entre la UE y América del Sur a nivel de bloques regionales es todavía posible y necesaria, cuál sería el contexto en el que se establecería y qué alcance podría tener.

Abstract

The Union of South American Nations UNASUR, as an organization focused on the consolidation and convergence of the different integration and regionalism processes, in principle could be the new mechanism to develop a “global players in partnership” relation with the European Union. However there are two factors to be taken into consideration to establish a new kind of partnership: first, the actual state of UNASUR functional development and the capacity to coordinate political positions between member states to behave as a regional block; and second, the EU interest to maintain a block relationship with South America, in a “global players” framework where bilateral strategic (Brazil) and trade (Colombia, Peru, Chile) relations are privileged. The paper analyzes if the EU-South American relation could be still possible and necessary in the “regional blocks” frame, and if the case what could be the strategic context and scope to (re) establish it.

1. La asociación de actores globales entre la UE y América del Sur

En el año 2009 la Comisión Europea (CE) publicó una comunicación dirigida al Parlamento y Consejo, como orientación para la cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC) de Madrid 2010, en la que resaltaba la importancia de los logros obtenidos a partir de la asociación reforzada de 2005, entre los que destacamos: mejora de la coordinación en los asuntos estratégicos y en los diálo-

gos políticos y sectoriales; promoción de la cohesión social; y, consolidación de las relaciones con los socios de la región.¹

Entre los nuevos desafíos globales se plantean: la crisis económica y financiera, la volatilidad de los precios de los alimentos, el impacto negativo del cambio climático, la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico, la migración y el aumento del multilateralismo efectivo, es decir los principales fenómenos que han configurado las relaciones bilaterales y de bloque de la UE, a partir del año 2008.²

Se concluye con nuevas estrategias y propuestas como: explotar el potencial político de las Cumbres, centradas en resultados, objetivos operativos y los medios para conseguirlos; reforzar el diálogo y la cooperación con otros procesos regionales como la Cumbre Iberoamericana, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Organización de Estados Americanos (OEA); el diálogo y la cooperación estratégica en ámbitos relacionados con los desafíos globales –como la migración–; el diálogo debe ser global e implicar a actores de la sociedad civil, no estatales, instituciones culturales, financieras, etc.³

La UE mantiene el interés de consolidar la integración y se refiere también a la “interconectividad regional”, a través del apoyo a “los esfuerzos de integración”, y las “nuevas formaciones institucionales”, por ejemplo UNASUR.⁴ Se plantea el objetivo de apoyar al desarrollo de tres ámbitos: 1. Infraestructuras duraderas e interconectividad (rendimiento energético, sistemas de energías renovables), 2. Sectores social y ambiental (cambio climático), y 3. Fondos para el crecimiento del sector privado (Pymes).

Una nueva propuesta es la consolidación de las relaciones bilaterales, que complementa y apoya los esfuerzos por una mayor integración regional, mediante “una relación más profunda y un diálogo más estructurado e intenso con los distintos países de la región”, a través de la cooperación en temas específicos como: la energía, el transporte, la investigación, ciencia y tecnología, buena gobernanza en asuntos fiscales.⁵

¹ Comisión Europea. “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales” (Bruselas: COM (2009) 495/3, 30 septiembre 2009).

² Comisión Europea (2009). 2.2. Nuevos desafíos.

³ Comisión Europea (2009). 3.1. Intensificar el diálogo birregional.

⁴ Comisión Europea (2009). 3.2. Consolidar la integración y la interconectividad regionales.

⁵ Comisión Europea (2009). 3.3. Consolidar las relaciones bilaterales: Tener más en cuenta la diversidad.

La comunicación define el contexto en el que se desenvuelven las relaciones UE-Sudamérica, a partir de la cumbre UE-ALC de Madrid 2010, y sus perspectivas. De igual forma, establece criterios para comprender el alcance de la “asociación de actores globales” bajo dos criterios de fondo: a. Al referirse a UNASUR lo hace como un “proceso regional” o “nueva formación institucional”, y no como un mecanismo de integración; b. En la sección “nuevas estrategias, nuevas respuestas” no se refiere a las relaciones con los procesos de integración regional –Comunidad Andina (CAN), MERCOSUR-, sino a las que pueden generarse con procesos regionales, con actores no convencionales –sociedad civil, instituciones culturales, financieras, etc.-, y a la consolidación de las relaciones bilaterales –México, Brasil, Chile- establecidas en asociaciones estratégicas, Acuerdos de Asociación y Acuerdos de Cooperación.

De esta forma, concluye con la etapa de inter regionalismo concebido en los años noventa y puesto en práctica durante la primera década del siglo XXI, estructurado sobre la base de Acuerdos de Asociación de cuarta generación con pilares de diálogo político, cooperación para el desarrollo y comercio en base a acuerdos preferenciales, orientados a fortalecer la integración regional en ALC.

En la asociación de actores globales los temas fundamentales en la relación son los relativos a interconectividad e infraestructura regional, energía, medio ambiente, desarrollo social, y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas orientados a una región, en el caso de América del Sur, que ha generado indicadores económicos de crecimiento sostenido, con países que han logrado niveles de ingreso de renta media que no requieren de ayuda para el desarrollo, sino de cooperación económica avanzada como socios en materia de comercio e inversión.

Por otra parte, los procesos de integración regional en Sudamérica se han concentrado en un desarrollo comercial endógeno, con capacidad de decisión y sobre todo de cohesión política sujetas a los intereses de los Estados que los conforman, que han dificultado el perfeccionamiento de formas de gobernanza regional, supranacionales o intergubernamentales. Por lo tanto, desde la perspectiva planteada por la UE para el fortalecimiento de la integración regional sudamericana, ya no podrían considerarse como socios estratégicos en el contexto de una asociación birregional.

2. América del Sur: la dificultad de consolidar un bloque regional

Los países sudamericanos se caracterizan por una fuerte vocación de integración regional, que les ha llevado a establecer procesos como la CAN, MERCOSUR, formar parte importante de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), crear estructuras regionales como la UNASUR, la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) o la Alianza del Pacífico (AP), u organizaciones de vocación multilateral como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

Sin embargo en todas las iniciativas, con excepción de UNASUR, no se ha consolidado una sola estructura para crear un bloque cohesionado sobre la base de modelos políticos, estrategias de desarrollo, opciones de política exterior y de inserción internacional comunes, a diferencia del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) o de la Asociación de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA –por sus siglas en inglés).

Varios factores geográficos, socioeconómicos, culturales, políticos, poblacionales y lingüísticos configuran una heterogeneidad que ha marcado la falta de consolidación del bloque sudamericano.

La conformación geográfica que incluye a doce Estados independientes y un departamento de ultramar de Francia, con cinco idiomas diferentes –a diferencia de Centroamérica donde predomina uno y de Norteamérica con dos-, la falta de conectividad, conexión e intercambio entre los ciudadanos, la gran cantidad de culturas que conviven en los territorios, han dificultado establecer una identidad y estructura sudamericana.

Sudamérica de habla hispana y portuguesa se ha vinculado al imaginario latinoamericano, en el que se encuentran fuertes identidades como la caribeña, centroamericana o norteamericana –salvo la vocación latinoamericanista de México. La Sudamérica de tradición inglesa, francesa y neerlandesa ha mantenido un rol marginal en el desarrollo y relacionamiento regional, hasta la entrada en vigencia de UNASUR.

Desde esta perspectiva, el rol que han jugado los procesos de integración regional como la CAN y MERCOSUR es importante, para definir vínculos políticos, económicos y comerciales comunes, en dos subregiones con orientación geográfica opuesta –Pacífico y Atlántico. Las asimetrías económicas existentes entre los países sudamericanos han provocado niveles de desarrollo diferentes, como la relación de Brasil –potencia global emergente- frente a Paraguay o de Colombia –potencia industrial andina- frente a Bolivia.

Otros factores como la fragilidad institucional de la CAN y MERCOSUR, concentrados en estructuras comerciales -unión aduanera o mercado común- sin fortaleza política y financiera por las distintas visiones de sus gobiernos, han creado procesos regionales con diferentes clases de intereses comunes: institucionales y de cooperación intergubernamental en el caso de UNASUR, políticos en ALBA, económicos y comerciales en la AP, multilaterales en la CELAC.

UNASUR y la capacidad de establecer relaciones con otros bloques

El alcance establecido por la UE en el proceso de asociación de actores globales identifica a UNASUR como el “proceso regional” o “nueva formación institucional” con la que debería establecerse relaciones, en función de su capacidad de representar a Sudamérica como bloque subregional en la etapa post inter regionalismo.

La reciente cumbre UE-CELAC dejó claro que esta Comunidad, a la que pertenecen 33 países de América Latina y el Caribe, es el interlocutor y contraparte válida para la continuación del diálogo y coordinación política del proceso de asociación birregional.⁶

UNASUR no será, desde esta perspectiva, el reemplazo inmediato de las relaciones desarrolladas por la UE en Sudamérica con la CAN, MERCOSUR, Chile y Brasil, pero en la medida en que concrete como bloque mecanismos de concertación de las políticas exteriores de cada Estado más eficaces que los existentes en la actualidad, podría tomar la posta en una relación de carácter político.

El carácter comercial de la relación está subordinado a los acuerdos preferenciales de comercio concluidos hasta el momento con Colombia, Chile y Perú, así como la posibilidad de que se sumen Ecuador y Bolivia a los acuerdos multipartes andinos. En el caso de MERCOSUR, la negociación tiene mayores complicaciones por la limitación existente para establecer acuerdos bilaterales y por las expresiones de países europeos sobre la vulneración a intereses protegidos por políticas comunitarias como la Política Agrícola Común –en el caso de Francia–.

Los bloques requieren de capacidad institucional y normativa para establecer relaciones, como parte de una política pública común definida para materias como relaciones exteriores, cooperación o comercio, que se encuentran en sus objetivos fundacionales.

La capacidad de UNASUR como proceso regional se entiende desde dos perspectivas: a. La creación de una estructura funcional, definición de su alcance y objetivos, el rol de los Estados en su creación; b. La producción normativa como vínculo entre las instituciones y los Estados miembros.

La compleja definición institucional de UNASUR

La definición de la estructura de UNASUR como proceso regional se desarrolla a través de reuniones entre decisores políticos –cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno– que establecen los términos generales de su creación, como objetivos, mecanismos, aspectos institucionales y normativos, y agendas temáticas, que serán materia del desarrollo de diferentes clases de instrumentos diplomáticos –tratados, reglamentos, decisiones, convenios, acuerdos.

Los instrumentos a su vez determinan un contenido normativo de derecho primario y secundario, y el ámbito material de las diferentes políticas o actividades públicas que va a desarrollar el proceso regional. La creación de

⁶ Comisión Europea. “Cumbre entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) Santiago de Chile, 26 y 27 de enero de 2013”. (Bruselas: MEMO/13/15, 18 enero 2013). http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-15_es.htm (consultado 30/1/2013).

UNASUR, en principio como Comunidad de Naciones Sudamericanas (CNS), establece como las agendas referentes a políticas o actividades públicas deben generar una estructura institucional definida en un tratado constitutivo.

En la III cumbre Suramericana (2004) se establecieron los fundamentos políticos de su creación, identidad común y valores compartidos, y los tres pilares de su fundación: a) concertación y coordinación de políticas exteriores, b) convergencia de la CAN, MERCOSUR y Chile, Guayana y Surinam, en un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), c) integración, física, energética y de comunicaciones, con mecanismos financieros innovadores en el marco del IIRSA.

Las primeras reuniones (2005) dieron como resultado la agenda de prioridades económicas y políticas, así como las diferencias existentes en los objetivos y métodos del proyecto. En principio el objetivo era fortalecer la estructura institucional existente –CAN, MERCOSUR, ALADI– para que converjan en la ALCSA.

Sin embargo un análisis de los diferentes modelos aplicados en la región concluyó que América del Sur debía generar una integración económica y productiva más amplia, con mecanismos de cooperación política social y cultural, sin apartarse de la búsqueda de convergencia comercial.

Una estructura simplificada en forma de Comisión de reflexión sobre la integración Sudamericana definió campos de cooperación que podrían tener los países de la región y, sobre esta base, una agenda de 34 objetivos que un proceso regional podría efectuar.

Determinados los objetivos de las diferentes agendas del proceso, se analizaron los mecanismos funcionales para la implementación de la agenda. La convergencia de los esquemas existentes, en materia institucional no garantizaría el cumplimiento de los objetivos previamente previstos, por lo que serían necesarias la creación de una Secretaría General y la elaboración de un tratado fundacional y constitutivo.

En el marco de la CNS no se llegó a concretar la negociación del tratado, pero si el establecimiento de una estructura institucional de base –Comisión de funcionarios de alto nivel, Grupos de Trabajo en energía, infraestructura, políticas sociales, financiación para el desarrollo y Secretaría *pro tempore*– para que implemente los pasos que permitan concretar la creación de UNASUR.

La cumbre presidencial de Cochabamba, Bolivia, dio como resultado una agenda de 15 temas trabajados por la Comisión de funcionarios de alto nivel,⁷ estructura institucional de base que deja a la agenda comercial en segundo plano por considerar que los diferentes mecanismos existentes generaban discrepancias

⁷ Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos. *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. p. 23 (Santiago de Chile: CEPAL, serie comercio internacional, n° 62, julio 2007).

de difícil resolución entre los miembros y no permitirían llegar a acuerdos para establecer una estructura institucional en la definición del tratado constitutivo.

Las diferentes perspectivas de países como Venezuela y Brasil, con criterios definidos sobre la convergencia a la que deberían llegar los procesos de integración regional existentes, o los intereses de otros países como Colombia, Perú o Chile que consideraban que el nuevo proceso debía centrarse en fortalecer la estructura de gobernanza regional, no permitirían la celebración de un tratado constitutivo y el establecimiento de una estructura institucional que corresponda a un consenso sudamericano.

De esta forma se configura UNASUR como un proceso regional que en su agenda de políticas y actividades públicas incluye en materia económica a procesos de integración regional –CAN, MERCOSUR– y en otras materias –paz y seguridad, integración física, energética, telecomunicaciones, armonización financiera y macro económica– a procesos de cooperación entre Estados.

El Tratado constitutivo de UNASUR no ha definido la posibilidad de cesión de competencias por parte de los Estados a la estructura institucional, ni la participación obligatoria de todos los asociados en nuevas instituciones creadas con posterioridad.⁸

En este caso la organización establecida en el Tratado constitutivo mantiene en los Estados la capacidad para la toma de decisiones y su implementación nacional y deja a los órganos del proceso la tarea de coordinación de las diferentes políticas y actividades públicas, específicamente a los Consejos de Delegados sujetos a las agendas definidas por los decisores en el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, en el marco de cumbres presidenciales.

Queda pendiente la visibilidad de los efectos del proceso, ya que en la estructura actual los actores involucrados son principalmente gubernamentales y no se han establecido intercambios o actividades directas con otros actores sociales, que permitan una aplicación directa de las políticas o actividades públicas.

La capacidad de creación normativa en UNASUR

La profundidad y efectividad de la normativa jurídica contenida en los Tratados se reflejan en la forma como se produce el derecho en los procesos regionales, al introducir normas en el Tratado constitutivo (normas primarias) y crear en el Tratado un mecanismo capaz de producir derecho (normas secundarias).⁹

⁸ Tratado Constitutivo de UNASUR http://unasurg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339 (consultado 30/1/2013).

⁹ Ramón Torrent y Federico Lavopa. “La producción del derecho de la integración en América Latina: un talón de Aquiles del MERCOSUR reproducido en la Unión de Naciones Sudamericanas” en UNCTAD, *Integración regional en América Latina*:

En el caso de UNASUR las normas primarias se establecen en el Tratado constitutivo, instrumento de Derecho Internacional Público vigente en todos los Estados miembros que lo han ratificado, que define: objetivos, estructura institucional, fuentes jurídicas, financiamiento y todas las cláusulas para que el proceso regional se desarrolle.

Sin embargo, en primer lugar existe un problema de profundidad en la relación objetivos-mecanismos establecidos en el Tratado, que tiene relación directa con la claridad en los conceptos de base sobre regionalismo e integración regional. En este sentido, “la ausencia de objetivos y metas cuantificables en la letra de lo pactado por los líderes sudamericanos probablemente esté influenciada por la falta de una adecuada definición y distinción entre los conceptos de integración (regional), cooperación y concertación”.¹⁰

La normativa primaria del Tratado constitutivo, se refiere a la convergencia de los procesos de integración regional que forman parte de la UNASUR –CAN, MERCOSUR-, que corresponden a la integración económica del regionalismo abierto. Estos procesos, con mayor alcance en los objetivos y estructuras institucionales, deben consolidar una estructura regional “en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” que plantea el derecho primario de UNASUR.¹¹ El problema que se presenta en este caso es la posibilidad de construir un proceso regional desde la soberanía de cada Estado miembro, en que las instituciones regionales se limitan a la coordinación de posiciones nacionales, sin otras competencias que las de gestión institucional.

Desde la perspectiva de la profundidad normativa, existe una dinámica de geometría variable en la que “bajo el paraguas” de una estructura regional de concertación de políticas nacionales, se encuentran al mismo tiempo procesos de integración regional, con normas vinculantes para los miembros en un derecho de vocación comunitaria, y de cooperación entre Estados, con provisiones de *soft law* poco vinculantes que utilizan el derecho nacional como base de aplicación, aspecto que caracteriza a UNASUR como parte del nuevo regionalismo sudamericano.

Por otra parte, la efectividad de la normativa primaria se traduce en la capacidad del Tratado para establecer mecanismos capaces de crear derecho se-

Desafíos y oportunidades. p. 113 (Nueva York-Ginebra: UNCTAD/DTL/KTCD/2010/3, 2010).

¹⁰ Alberto Cimadamore, “Diseño y viabilidad de la integración Sudamericana”. *Comentario Internacional*, n° 10 p. 48. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, primer semestre, 2010).

¹¹ Tratado Constitutivo de UNASUR. Art. 2. http://unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339 (consultado 30/1/2013).

cundario que permiten aplicar, en relación a la materia, los objetivos establecidos en el proceso regional. Las normas fundacionales de UNASUR establecen una clara diferencia entre las fuentes jurídicas de las que se desprende la jerarquía y capacidad que tienen los órganos e instituciones para crear normativa derivada, de acuerdo a las atribuciones que les fueron otorgadas.¹²

El mecanismo previsto en el Tratado para la creación de derecho secundario debe ser autónomo y eficaz,¹³ de forma que sea aplicable y funcione bien en cada Estado miembro, una vez que entre en vigencia.

En el caso de UNASUR, una vez aprobado el derecho secundario no tendría aplicación directa e inmediata, ni efectos obligatorios entre los Estados, porque todos deben incorporarlo primero en su ordenamiento jurídico interno,¹⁴ a través de los procedimientos de aprobación nacionales, por lo que si a un Estado le toma más tiempo su aprobación o no tiene interés en que pueda aplicarse, no entrará en vigencia en ninguno de los otros miembros.¹⁵

Para que las normas secundarias sean eficaces y su cumplimiento pueda ser invocado, primero deben ser obligatorias como derecho entre Estados a partir de su aprobación por los mecanismos establecidos en el Tratado de UNASUR y posteriormente entrarían en vigencia en cada uno de los Estados, al momento de incorporación en su legislación nacional.

El control de la legalidad en UNASUR es un tema que queda pendiente, porque el Tratado constitutivo no crea un Tribunal para la solución de controversias entre los Estados, por lo que no sería posible la creación de jurisprudencia sobre la aplicación de la normativa primaria y secundaria.

La posibilidad de establecer una posición exterior concertada en UNASUR

Bajo la actual estructura de UNASUR, con los problemas mencionados sobre su capacidad institucional, así como las limitaciones de profundidad y efectividad en la normativa jurídica, no sería posible establecer una política exterior común sino definir una posición exterior concertada por los Estados, en el marco funcional del proceso regional.

UNASUR ha demostrado ser bastante efectiva para establecer posiciones comunes en la resolución de problemas internos de carácter político, que motivó

¹² Tratado Constitutivo de UNASUR. Arts. 11-12 (consultado 30/1/2013).

¹³ R. Torrent y F. Lavopa, 2010, p. 113.

¹⁴ Tratado Constitutivo de UNASUR. Art. 12 http://unasurg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339 (consultado 30/1/2013).

¹⁵ R. Torrent y F. Lavopa, 2010, pp. 113-114.

la aprobación de una cláusula democrática¹⁶ con imposición de sanciones a los miembros que no mantengan regímenes democráticos –de reciente aplicación en el caso de Paraguay.

Los países sudamericanos mantienen grandes diferencias en la orientación, objetivos y ejecución de sus políticas exteriores nacionales. El caso de Brasil es el más notorio, ya que su ejercicio extra regional como potencia emergente global, no se encuentra en un contexto similar a su práctica como actor intra regional en UNASUR o MERCOSUR. Por otra parte, en los países andinos, Venezuela y Colombia son dos casos de posiciones e intereses divergentes en política exterior, con orientaciones y visiones diferentes sobre su inserción internacional, el primero con ALBA y el segundo con la Alianza del Pacífico.

Las diferentes prácticas y lógicas en la inserción política internacional serían difícilmente conciliables incluso para crear una posición externa común, aunque ya exista un referente en el caso del respaldo a los derechos de Argentina en la disputa de la soberanía sobre las Islas Malvinas,¹⁷ que tiene relación directa con una definición intra sudamericana.

No existen otros referentes cercanos de actuación en bloque de los países sudamericanos en foros multilaterales como las Naciones Unidas o la Organización Mundial de Comercio. Incluso en organismos como el G20 no se ha dado una posición común entre Brasil y Argentina como representantes sudamericanos.¹⁸

3. El interés de la UE en la asociación birregional y sus relaciones estratégicas bilaterales en Sudamérica

Una vez concluida la etapa de la relación inter regional, la UE apuesta por establecer relaciones con nuevos actores regionales en la esfera birregional y subregional –CELAC, UNASUR–, actores de la sociedad civil, instituciones culturales, financieras, sector privado, y a la consolidación de las relaciones bilaterales con

¹⁶ UNASUR, Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia 26 noviembre 2010. http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=292&Itemid=340 (consultado 30/1/2013)..

¹⁷ UNASUR, Declaración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR sobre la cuestión de las Islas Malvinas. 17 marzo 2012. http://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/unasur_2012-__asuncion_-_cuestion_de_las_islas_malvinas.pdf (consultado 30/1/2013)..

¹⁸ José Antonio Sanahuja. *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. p. 25 (Hamburgo: Fundación UE-LAC, 2013).

cada uno de los países de la región, pero sobre todo con los países que tienen acuerdos de asociación estratégica –México, Brasil, Chile.

La finalización de esta etapa no significa que la Asociación se encuentre agotada, sino que es necesario potenciar nuevos mecanismos de relacionamiento que sean acordes con los desafíos planteados por la restructuración del orden mundial. Como se dijo anteriormente, Sudamérica demuestra un crecimiento importante en su economía con tasas que van desde el 5 al 8% en 2011,¹⁹ frente a una economía europea que se encuentra en plena crisis económica y financiera, de igual forma todos los países –incluso Paraguay- tienen regímenes democráticos y estables. El nivel de conflictividad de la región es bajo –con excepción de la guerra interna en Colombia- que se refleja en la inexistencia de conflictos bélicos internacionales y la gran cantidad de demandas por contenciosos entre países, depositados ante el Tribunal Internacional de La Haya y el establecimiento de un proceso de paz para el problema interno colombiano.

Por lo tanto la UE debe analizar cuál es el mecanismo regional más representativo de Sudamérica para retomar el diálogo y la cooperación subregional como bloque. UNASUR debe consolidar su posición como actor internacional en materia de política exterior, para articular posiciones exteriores concertadas entre sus Estados miembros que permitan evolucionar una relación subregional con la UE.

Al no haber concretado una asociación con la CAN, la UE mantiene acuerdos de comercio bilaterales multipartes con Colombia y Perú y un acuerdo de diálogo político y cooperación de tercera generación con todo el bloque y sus países miembros. Este marco normativo subregional UE-CAN sería suficiente para continuar en una nueva etapa de relaciones con los países andinos, incluso si Ecuador y Bolivia decidieran no participar en el acuerdo de comercio vigente para los otros dos socios.

Con MERCOSUR la relación se mantiene en el acuerdo marco interregional de cooperación de tercera generación, y una larga negociación de un acuerdo de asociación entre bloques que continuará hasta el momento en que pueda concretarse de alguna manera. La UE no va a renunciar, en principio, a continuar con las negociaciones, tal como lo manifestó el presidente de la Comisión Europea en mayo de 2010 al relanzarlas nuevamente con el objetivo de mejorar el crecimiento y la competitividad de ambos lados del Atlántico.²⁰

¹⁹ CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012*. Cuadro 2.1.1.1 América Latina y el Caribe: Tasas de variación anual del Producto Interno Bruto. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/48862/AES2012EstadisticasEconomicas.pdf> (consultado 31/1/2013)..

²⁰ European Commission. “European Commission proposes relaunch of trade negotiations with Mercosur countries”, (Brussels: Trade General Directorate News, 4 May 2010).

Sin embargo, si MERCOSUR es importante, la asociación estratégica con Brasil es todavía más importante para la UE, por el peso geográfico, político y económico que tiene el país. Esta clase de relación bilateral establecida por la UE con socios singularizados y privilegiados “tiene como objetivo el fortalecer lazos especiales con potencias mundiales, destinados a facilitar la promoción conjunta del multilateralismo, el tratamiento de temas prioritarios de la agenda internacional y la consecución de intereses de naturaleza bilateral”.²¹

La convergencia de la CAN y MERCOSUR, es todavía compleja. Además con la creación de la AP y del ALBA, como mecanismos comercial y político, América del Sur establece una lógica diferente de regionalismo que la UE debe tomar en cuenta, en relación a la eficacia de los nuevos procesos regionales.

Si a través de la asociación estratégica UE-Brasil se establecen vínculos políticos y comerciales con buena parte la geografía atlántica sudamericana, la posición de la UE es todavía más privilegiada en materia comercial –y probablemente política- al haber concretado acuerdos con casi toda la costa pacífica de Sudamérica –con excepción de Ecuador- que le permite mantener relaciones preferenciales con una región que virtualmente es un punto de referencia hacia el continente asiático. En este sentido el rol de la AP es importante si logra consolidar un mercado común simplificado, poco institucionalizado pero muy dinámico, en el que se encuentra México, que también tiene un acuerdo estratégico con la UE.

ALBA tiene un discurso político contrario a las políticas de apertura de mercados, además de un tratado de comercio de los pueblos que no calificaría bajo los criterios de creación normativa de profundidad y efectividad, por lo que solo sería aplicable en los países que adopten esos principios en sus normas internas. La Alianza no podría considerarse como un actor subregional en las relaciones con la UE, sin embargo al representar a sectores de la población de los países que lo conforman, entraría en la lógica de la relación de diálogo y cooperación con actores de la sociedad civil, actores no estatales, instituciones culturales y financieras, y otros.

Finalmente la CELAC será el interlocutor político de la relación inter regional, como ya se había mencionado anteriormente, por lo que América Latina y

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=566&serie=339&langId=en> (consultado 31/1/2013).

²¹ Mátyas Pelant. “A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia” en Karine de Souza Silva. *As relações entre a América Latina e a União Europeia: convergências e divergências da estratégia birregional*, (Florianópolis: Cátedra Jean Monnet UFSC-Prelo, 2011).

el Caribe tendrán en apariencia un “teléfono único”²² en cada presidencia *pro tempore* de la Comunidad, que responderá a los múltiples intereses de cada bloque subregional y Estado con capacidad de influencia en la toma de decisiones – Brasil, Venezuela, México, Cuba-

Conclusión

La relación entre la UE y América del Sur tiene varios caminos para continuar. En el reporte público presentado por la Fundación UE-ALC, elaborado por uno de los más brillantes analistas del tema, se establecen una serie de proposiciones que podrían fundamentar las relaciones birregionales:

*“...al relanzamiento de la asociación birregional a partir de los valores compartidos; de la concertación y la actuación común para la gobernanza de la globalización y una mejor gestión de riesgos globales; de la actuación conjunta para el desarrollo y la mejora de la inserción internacional de ambas regiones frente al proceso de desplazamiento del poder económico mundial; y el desarrollo de una cooperación temática avanzada en áreas de interés común.”*²³

La riqueza del análisis nos demuestra que todavía existen muchos temas que deben ser considerados para una relación que se desarrolla en un contexto global, con una historia de más de quinientos años, en que los intercambios migratorios y comerciales han permitido a las dos regiones conocerse, aunque no llegar a entenderse mutuamente.

El nuevo regionalismo sudamericano comienza a tener visibilidad, sin embargo tiene todavía camino que recorrer para consolidar estructuras institucionales y normativas que le permitan ser eficaz. La UE por su parte, en esta época de crisis tiene un interés mayor de profundizar una relación con el bloque sudamericano, por lo que ha flexibilizado sus posiciones de negociación en materia política y de cooperación, y se ha vuelto inclusiva para llegar a otros actores que han tenido una participación marginal en el diálogo mantenido durante la asociación estratégica birregional.

Sin embargo el objetivo claro de las relaciones subregionales UE-América del Sur es fortalecer los vínculos bilaterales con socios estratégicos, que jueguen un rol importante en el contexto sudamericano y global, para no perder

²² Joaquín Roy, “Los teléfonos de Europa y América Latina”, *El País*, 11 enero 2013, <http://blogs.elpais.com/atlantia/2013/01/los-tel%C3%A9fonos-de-europa-y-am%C3%A9rica-latina.html> (consultado 31/1/2013).

²³ J.A. Sanahuja, 2013, p. 22.

territorio y preferencias frente al avance silencioso pero efectivo de las potencias asiáticas.

El parlamento suramericano: Una posibilidad real o un discurso demagógico

Pedro Miguel Montero González

Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo
Parlamento Andino

Resumen

El presente documento hace un análisis de las implicaciones que al interior de la Unión de Naciones Suramericanas tendría la creación de un ente de carácter parlamentario y para ello analiza el rol que deberían tener tanto el Parlamento Andino como el Parlamento del Mercosur.

Abstract

This document analyzes the implications that the creation of a parliamentary institution will have within the Union of South American Nations – UNASUR (by its spanish acronym). For this purpose, examines the role that the Andean Parliament and the Parliament of Mercosur shall play in the constitution of tis new institution.

1. Introducción.

Para responder adecuadamente al dilema planteado en el título de este ensayo se esbozaran unos breves antecedentes sobre el devenir institucional de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR, lo cual resulta indispensable a fin de entender el contexto en el que surge la instancia parlamentaria de dicho proceso.

En un segundo apartado, se describirá como se insertó el ente parlamentario al interior de la UNASUR para, posteriormente, explicar brevemente los elementos tenidos en cuenta por la Comisión Especial integrada para redactar el Protocolo Adicional que daría vida al Parlamento Suramericano. En un cuarto y quinto capítulos se explicaran el alcance del Parlamento al interior de la UNASUR y se esbozaran algunas conclusiones parciales sobre la problemática abordada.

2. Antecedentes de la UNASUR.

Lo primero que debe resaltarse, tal como lo menciona Diego Cardona, es que la negociación del Tratado no puede calificarse como algo improvisado ya que antes de su firma, acontecida en Brasilia en mayo de 2008, se dieron un importante número de reuniones previas entre los países miembros para discutir y afinar los

términos del mismo, pero al mismo tiempo debe reconocerse, como también lo hace este autor, que es la primera vez que los países suramericanos firman conjuntamente algún Tratado¹, lo cual implica reconocer que una tradición suramericana de integración era una ficción por lo menos hasta finalizado el siglo XX, ya que el Área de Libre Comercio Sur Americana ALCSA de 1993 no registró avances por las viejas reticencias de Argentina y las más recientes de Venezuela. Retomando a Cardona en este breve recorrido histórico, vale la pena señalar que desde la Cumbre Presidencial de Cusco celebrada en diciembre de 2004 hasta la celebrada en Margarita en abril de 2007, este proceso era referido como Comunidad Suramericana de Naciones, no obstante, a partir de la mencionada cita de Margarita los Presidentes consideraron que la palabra Unión generaba más compromiso que Comunidad, por lo cual el cambio de nombre se aprobó por unanimidad.

Por otra parte, resulta evidente al verificar el Tratado Constitutivo en su artículo 4, y reiterando lo señalado por Cardona, que UNASUR refiere a un esquema de cooperación intergubernamental,² donde la creación de espacios supranacionales no se avizora en un futuro inmediato; adicionalmente, después de haberse surtido y culminado los debates respectivos, queda claro que UNASUR partirá de los éxitos alcanzados por la CAN y el MERCOSUR.

3. ¿Cómo se enmarca el Parlamento Suramericano dentro de UNASUR?

Para empezar a responder esta pregunta lo primero que se debe tener en cuenta es el propio Tratado Constitutivo de UNASUR, el cual establece en su preámbulo que “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos...”³

De lo citado en el Preámbulo del Tratado se puede plantear un interrogante central con relación a los Parlamentos del MERCOSUR y de la CAN que son sin duda logros fundamentales de dichos procesos, y que por ende deberían ser la base a partir de la cual se den las negociaciones para la formulación del Protocolo Adicional que creará el Parlamento Suramericano, tal como se señala

¹ Diego Cardona Cardona “El ABC del UNASUR: Doce preguntas y respuestas”, en Revista de la Integración, La Construcción de la Integración Suramericana. Nro. 2, Julio de 2008 p 19-20.

² Ibid. P 22 – 26.

³ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR recuperado el 17 de junio de 2012 de www.uniondenacionessuramericanas.com P 1.

en el artículo 17 del citado Tratado, así como en su artículo transitorio, a los que nos referiremos más adelante.

Debe señalarse que en el artículo 4 del citado Tratado se mencionan como órganos de UNASUR al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; al Consejo de Delegadas y Delegados; y, a la Secretaría General. De lo anterior se puede precisar que, al menos por ahora, el Parlamento Suramericano no existe, aunque se ha dejado constancia expresa de la voluntad política para crearlo.

4. Una breve reflexión sobre la situación de los parlamentos de la Comunidad Andina y del MERCOSUR.

El Parlamento Andino fue creado en 1979 y desde ese entonces se advierte un profundo déficit democrático que afecta su rol institucional al interior de la Comunidad Andina toda vez que sus decisiones no vinculan ni a los países ni a la propia institucionalidad del Sistema Andino de Integración.

Este órgano deliberante, como se le define en el artículo 42 del Acuerdo de Cartagena, está integrado, por cinco parlamentarios de cada país miembro (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), para un total de 20 miembros con derecho a voz y voto.

Resulta pertinente señalar que en abril del año 2006, mediante comunicación remitida por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela y hoy Secretario General de UNASUR, Alí Rodríguez Araque, este país anunciaba su retiro de la Comunidad Andina.

En septiembre del mismo año 2006 se anunciaba el ingreso de Chile como miembro asociado lo cual ha sido la base para que cinco parlamentarios chilenos ingresen al Parlamento Andino con derecho a voz.

El déficit democrático de la integración andina fue ratificado por la reforma estructural de la que fue objeto el Pacto Andino en 1996, ya que la nueva codificación del Acuerdo de Cartagena elaborada ese año en la ciudad de Trujillo – Perú, incorpora en el artículo 43 una serie de importantes atribuciones al Parlamento Andino, entre las cuales están el solicitar informes a los demás órganos e instituciones del SAI, no obstante, no se dice nada de cómo se puede proceder en caso de que el Parlamento se muestre inconforme con los citados informes, con lo cual se produce un mero formalismo en la presentación de informes que no generaran ninguna consecuencia real.

No obstante, el Parlamento Andino constituye la punta de lanza para darle legitimidad al proceso de integración ya que es el único puente entre la supranacionalidad y la sociedad civil, máxime cuando Colombia, Ecuador y Perú, han dado cumplimiento a las elecciones directas de sus Parlamentarios Andinos y este solo hecho constituye un avance y a la vez un logro trascendental de la institucionalidad de la Comunidad Andina.

Por su parte, el Parlamento del Mercosur presenta una fecha de creación mucho más reciente (diciembre de 2006) y entro a remplazar a la denominada Comisión Parlamentaria Conjunta CPC con la que el Parlamento Andino tuvo un vínculo interinstitucional efectivo que se explicará en el siguiente punto.

Del Parlamento del Mercosur debe anotarse que sufre de un complejo desgaste institucional agravado por la crisis política que afecto recientemente a Paraguay, y que dejo a este país por fuera del proceso todo lo cual ha hecho posible que durante los dos últimos años este organismo no puede sesionar.

Un ejemplo de este estancamiento quedo evidenciado en la pasada Sesión Plenaria de la Asamblea Parlamentaria Euro Latinoamericana – Eurolat, realizada en enero de 2013 en Santiago de Chile y en la cual el Componente Latinoamericano de la misma debía elegir a su nuevo Presidente, pero debido a la profunda división interna del Parlamento del MERCOSUR se anuló la posibilidad de elegir un Presidente proveniente de este organismo como estaba previamente establecido. En tal virtud, se le otorgó al Parlamento Centroamericano la posibilidad de poner nuevamente de su seno al Presidente del Componente Latinoamericano de Eurolat, evidenciando así la crisis institucional que vive este Parlamento.

5. Sobre la Comisión Especial para la Redacción del Protocolo Adicional.

Como ya se ha mencionado, el artículo 17 del Tratado establece que se creará un Parlamento Suramericano el cual tendrá su sede en la ciudad de Cochabamba – Bolivia y que para ello, atendiendo al artículo transitorio, se creara una comisión especial encargada de preparar una versión del Protocolo Adicional que se requiere para tales efectos.

Sobre el particular, es necesario mencionar que el Parlamento Andino y la entonces Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, acordaron, en el marco de la Cumbre Presidencial realizada en diciembre de 2004 en la ciudad de Cusco, celebrar reuniones conjuntas de sus plenarias al menos una vez al año en las ciudades de Bogotá o Montevideo, sedes de las mencionadas instituciones parlamentarias, a fin de discutir los puntos de la agenda política de lo que para ese momento era la Comunidad Suramericana de Naciones hoy UNASUR.

En este orden de ideas, no merece la pena señalar los mecanismos ideales de funcionamiento del ente Parlamentario, ya que el resultado de los debates respectivos, como se ha anotado unas líneas más arriba, ha dejado claro que la UNASUR deberá funcionar a partir de los éxitos alcanzados en la CAN y el MERCOSUR; no obstante, la Comisión creada y reunida en su última oportunidad en la ciudad de Quito en mayo de 2010, había planteado un nuevo Parlamento elegido popularmente de acuerdo a criterios de proporcionalidad con relación a la población, lo que trae consigo un resquemor entre la visión brasilera que teme quedar sub representada y el resto de países que, por el contrario, ven el riesgo de una innecesaria sobre representación parlamentaria brasilera.

Este hecho indica el inadecuado entendimiento de esta Comisión Especial que no tuvo en cuenta lo plasmado en el propio Tratado, ni las propuestas concordantes con ello, entre las cuales se encontraba la emanada de la Secretaría General del Parlamento Andino, que a su vez recogía el mandato parlamentario de diciembre de 2004, en relación a un Parlamento Suramericano que se reuniría una vez al año a partir de las sesiones conjuntas de las plenarias del Parlamento Andino y del Parlamento del MERCOSUR.

Así las cosas, al transferirse la presidencia pro tempore ecuatoriana a Guyana, a finales de noviembre de 2010, este proceso parece haber entrado en un punto muerto del cual hasta la fecha no parece salir y que es el reflejo de una cuestión de fondo ya que esta instancia parlamentaria debe estar enmarcada sobre el tipo de relacionamiento supranacional al que responde y que es motivo de análisis en las siguientes líneas.

6. Cuál deberá ser el alcance del Parlamento Suramericano teniendo en cuenta el proceso al que pertenecerá.

La pregunta en este punto es si UNASUR es o no un proceso de integración, y la respuesta es que pareciera más un foro de diálogo político que un proceso de integración, aunque se encuentren claros elementos en torno a que resulta probable que en su horizonte este la posibilidad de convertirse en un proceso de integración, sin embargo, por el momento resulta revelador lo planteado por Alberto Cimadamore quien argumenta, desde una visión neo funcionalista, que resulta dificultoso monitorear y evaluar a UNASUR dada la falta de objetivos y metas claras, lo que es también el reflejo de una ausencia de definición entre los conceptos de integración, cooperación y concertación, donde lo primero atañe a un proceso en suma complejo ya que involucra no solo la creación de espacios económicos, políticos y sociales sino también una institucionalidad adecuada que permita una administración colectiva.⁴

De acuerdo a lo anterior, resulta poco entendible que, al menos en el inmediato y mediano plazo, se pretenda crear un nuevo ente Parlamentario sin siquiera tener lo suficientemente claro a qué tipo de proceso responde, lo cual no quiere decir que en un futuro no pueda ser necesaria dicha institución, pero al menos por el momento sus tareas pueden ser desempeñadas por la convergencia de las plenarias del Parlamento Andino y el Parlamento del MERCOSUR, buscando la representación de Guyana y Suriname que son los únicos países por fuera de esa institucionalidad ya que Chile, como se ha mencionado, hace parte del Parlamento Andino con la calidad de asociado.

⁴ Alberto D. Cimadamore. "Diseño y viabilidad de la integración sudamericana" en Revista Comentario Internacional Nro. 10, Universidad Andina Simón Bolívar, 2010. p 10.

Otra alternativa es la incorporación de una agenda vigorosa de los temas suramericanos en el seno del Parlamento Latinoamericano, instancia que no obedece a ningún proceso de integración, pero que, por el contrario, tiene la virtud de recoger a los doce países participantes con la misma calidad de ser miembros de pleno derecho.

7. Posibles cambios estructurales en la Comunidad Andina y en el MERCOSUR.

Por iniciativa del gobierno de Colombia, desde mediados del año 2011 está en curso un proceso que busca realizar una serie de cambios estructurales en la institucionalidad de la Comunidad Andina, con el objeto de hacerla más eficiente y efectiva y, por esta vía, lograr obtener una reducción de costos en su funcionamiento.

Este proceso, según lo informó al Parlamento Andino el Señor Adalid Contreras, quien se desempeñaba como Secretario General *Ad Interin* de la Comunidad Andina, está siendo adelantado en dos procesos paralelos e independientes de consultorías encargadas a la CEPAL y a la Fundación Getulio Vargas.

En el caso de la CEPAL, esta prestigiosa institución deberá entregar a los gobiernos de los países miembros una propuesta de agenda comunitaria a partir de la cual se pueda dar una reconfiguración temática de la integración.

A su turno, la Fundación Getulio Vargas deberá proponer una reforma del entramado institucional del Sistema Andino de Integración, a través de la cual los órganos e instituciones comunitarias se hagan más eficientes en su accionar.

Sobre este particular resulta pertinente señalar que el gobierno de Colombia, ha informado que una de las propuestas en el terreno institucional tiene que ver con la posibilidad de que el Parlamento Andino y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina dejen de funcionar en sus actuales sedes de Bogotá y Quito respectivamente, para trasladarse a la ciudad de Lima y funcionar en el mismo espacio que actualmente ocupa la Secretaría General y que, para el caso del Parlamento Andino, se retorne al esquema de designación por parte de los Congresos Nacionales, abandonando por esta vía el proceso de elecciones directas.

Hoy en día los resultados del mencionado proceso de reingeniería son inciertos y no es posible establecer cuáles serán las transformaciones institucionales, sí es que estas finalmente llegan a darse, aunque resulta previsible que la Secretaría General continuará sin un representante titular hasta que el proceso culmine y que tanto el Parlamento, como el tribunal retrocederán institucionalmente profundizándose aún más el denominado déficit democrático de la integración andina.

Por otro lado, el Mercosur también se encuentra a la espera de procesos que pueden derivar en profundas transformaciones ya que el ingreso de Venezuela a este bloque subregional ha sido posible gracias a expulsión de Paraguay que,

en todo caso deberá concluir en el próximo mes de abril cuando se realice un nuevo proceso electoral en esta nación, lo cual puede generar algún tipo de problema con Venezuela.

Adicionalmente, ha sido aprobado el ingreso como miembro de pleno derecho de Bolivia, país que puede empezar a generar un interesante rol de “bisagra” entre la CAN y el Mercosur a través de lo cual se generarían sinergias entre los dos bloques que pueden a la postre convertirse en un nuevo impulso para UNASUR.

Estas aclaraciones resultan importantes toda vez que, como se ha mencionado, lo ideal es que el proceso de consolidación de UNASUR se dé en la convergencia de una CAN y un MERCOSUR fortalecidos, ya que esto se constituye en un requisito indispensable para lograr trascender a un proceso más ambicioso y complejo,

8. Conclusiones.

Lo primero que puede afirmarse es, como lo resalta Cardona, que la identidad suramericana no se encuentra en el pasado sino en el futuro⁵ por lo tanto no deben buscarse discursos políticos anacrónicos para cimentar un proceso que, por esa vía, resultaría no solo débil sino también corto de posibilidades ya que es evidente que los lazos no retóricos para buscar posibilidades de unión y convergencia se encuentran adelante y no atrás.

De lo anterior se puede concluir, como también lo destaca Cardona, que los criterios y diferencias políticas no deben ser necesariamente un obstáculo para la creación de espacios supranacionales ya que los mismos siempre estarán presentes,⁶ pero también resulta claro que allí hay un reto porque, de acuerdo a lo señalado por José Antonio Sanahuja, el factor ideológico evidencia un nivel de importancia destacado ya que las diferentes visiones del proceso, especialmente la brasilera y la venezolana, están aparejadas con el nivel de disputa ideológica⁷ y si bien este aspecto no se pueden obviar, tampoco el énfasis puede ser puesto en las diferencias políticas. Sobre ese particular, un buen ejemplo histórico se puede obtener del fructífero dialogo mantenido en los ochenta entre la izquierda española representada por el Presidente del Gobierno Felipe González y *Helmut Kohl*, Canciller alemán y miembro destacado de la Democracia Cristiana de ese país.

⁵ Op. Cit. Cardona p 20 – 22

⁶ Ibid. P 29 – 30.

⁷ José Antonio Sanahuja. “La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)” en Cuadernos de Estrategia, Venezuela y la revolución bolivariana, Nro. 139, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Madrid, 2008. P 14

Por supuesto debe señalarse que para ello la concepción de integración debe ser clara y medianamente homogénea para todos los miembros, como al parecer no es el caso de UNASUR.

Otra conclusión que puede resultar evidente en este momento, y a riesgo de recibir una crítica de aquellos que pretenden alejarse de las visiones economicistas es que, como lo advierte Cidamadore, los procesos de integración son exitosos al sentarse sobre las bases de la integración económica que permite en el futuro cohesionar una indispensable cooperación y concertación política, social y cultural,⁸ por ello UNASUR debe trazarse con absoluta urgencia unas metas claras en ese sentido.

De acuerdo a lo anterior, se hace necesario mencionar que los procesos de transformación que actualmente se adelantan en la Comunidad Andina y en el MERCOSUR deben derivar en el retorno de unas metas claras en los aspectos económicos ya que, especialmente en el caso de la Comunidad Andina, estas han sido prácticamente abandonadas o minimizadas por los acuerdos comerciales con terceros que han suscrito algunos países miembros y que han puesto en un lugar incomodo a la normativa comunitaria.

Así las cosas, es válido afirmar que la creación de un Parlamento Suramericano es por ahora innecesaria y, de realizarse, llevaría inexorablemente a incrementar una inflación institucional que deslegitima los procesos por su poca efectividad debido, entre otros factores, a las etéreas metas sobre las cuales se crean tales organismos.

⁸ Op. Cit. Cidamadore p 10.

Los nuevos acuerdos de integración sudamericana: Implicaciones para el inter-regionalismo europeo

Rita Giacalone

Universidad de Los Andes

Resumen

En Sudamérica han surgido nuevos acuerdos regionales – Unasur, ALBA y la Alianza del Pacífico-. Ninguno de ellos sigue el modelo de la Unión Europea, aunque todos incluyen una dimensión económica. Este fenómeno tiene implicaciones para el inter-regionalismo europeo que basa sus relaciones con países en desarrollo en la promoción de acuerdos de asociación con grupos de países que adoptan el modelo europeo de integración.

Abstract

During the last decade, South America has witnessed the birth of new regional agreements – Unasur, ALBA, and the Pacific Alliance --. Neither of them imitates the European Union model of regional integration, though they all include an economic dimension. This phenomenon has implications for the European Union inter-regional strategy of basing its relations with developing nations on the promotion of association agreements with groups of nations that adopt the European integration model.

1.Introducción

En Sudamérica han surgido distintos acuerdos con expectativas de integrar a la región: la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y la Alianza Bolivariana para Nuestra América (ALBA), proyectos regionales de Brasil y Venezuela, respectivamente, y la Alianza del Pacífico, impulsada por Chile, Colombia, Perú y México. Ellos no responden a patrones tradicionales de la integración modelados según el ejemplo de la Unión Europea (UE), como la aspiración de avanzar a un mercado común por etapas, pero todos tienen una dimensión económica que permite captar mejor las diferencias más allá del discurso político que los envuelve.

Hasta fines de la década del 2000, la UE basó sus relaciones con Sudamérica en una estrategia inter-regional que favorecía los acuerdos de asociación con grupos de países que seguían su modelo (Comunidad Andina/CAN y Mercado Común del Sur/Mercosur), a los cuales dirigía recursos de cooperación. Sin embargo, los acuerdos bilaterales con Colombia y Perú, la asociación estratégica con Brasil y la disminución de los recursos europeos para cooperación cuestionaron la viabilidad de esa estrategia. Actualmente, los nuevos acuerdos sudameri-

canos agregan otras implicaciones para esa estrategia, las cuales pueden observarse también mediante el análisis de la dimensión económica de esos acuerdos.

En este capítulo la primera sección revisa el inter-regionalismo europeo y su proyección en Sudamérica; la segunda analiza los nuevos acuerdos y la tercera discute sus implicaciones para la estrategia inter-regional de la UE, en un contexto de cambios y fluctuaciones en las relaciones de poder dentro del ámbito internacional.

2. El inter-regionalismo europeo y su proyección

El inter-regionalismo implica acuerdos formales entre grupos de países en distintas regiones. Es resultado de la globalización y la regionalización, fenómenos económicos que disminuyen el control de los estados nacionales sobre las políticas, mientras la organización en acuerdos institucionales (regionalismo) les permite mantenerlo. El mayor número de estos acuerdos en los noventa agregó nuevas capas al sistema de gobernabilidad global. Según Hanggi¹, existen tres tipos de inter-regionalismos -- relaciones entre grupos regionales (inter-regionalismo profundo), interacciones trans-regionales y otras entre grupos regionales y poderes individuales (*quasi* inter-regionalismo o bilateralismo). Las relaciones de la UE con CAN y Mercosur son ejemplo de inter-regionalismo profundo², esquema desarrollado durante la guerra fría, con formato “eje y rayos”, en el cual Europa ocupaba la posición de poder para expandir su modelo de integración³ mediante la cooperación.

Otros autores le agregan elementos inspirados en los objetivos de la política exterior de la UE y en la ideología del globalismo. Van Langenhove y Costea⁴ argumentan que se experimenta la transición hacia un orden mundial en el cual

¹ Heiner Hanggi. “Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives”. St. Gallen, University of St. Gallen (2000). <http://ipw.unisg.ch> (consultado 24/10/2009); Heiner Hanggi. “Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In search of a typology” in H. Hanggi, R. Roloff and J. Ruland, eds. *Interregionalism and International Relations* (Abingdon-New York: Routledge, 2006).

² Alan Hardacre and Michael Smith. “The EU and the Diplomacy of Complex Inter-regionalism” *The Hague Journal of Diplomacy* 4, 2009, p. 180.

³ Simon Nutall. “The Commission: protagonist of inter-regional cooperation” en Geoffrey Edwards y Elfriede Regelsberger (eds.) *Europe’s Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation* (London: Pinter Publishers, 1990), p. 146, citado en Hanggi 2000.

⁴ Luk Van Langenhove y Ana-Cristina Costea. “Interregionalism and the Future of Multilateralism” (2004) <http://sgir.org/conference2004>.

las regiones jugarán un rol central y los procesos de integración regional determinarán las relaciones internacionales. Esto se debe a que la globalización, al desafiar la territorialidad de las naciones, afecta el sistema de orden mundial y origina un nuevo orden, que desplaza hacia las regiones atributos de las relaciones entre naciones. Hettne⁵ propone una “globalización regional”, vinculando el regionalismo con un nuevo orden que también denomina “multilateralismo regional”. El regionalismo desarrollaría tres características: 1) un marco institucional para actuar en conjunto en el ámbito internacional; 2) posiciones comunes en negociaciones internacionales; y 3) una mayor participación en organismos como las Naciones Unidas.

En esta concepción se ubica a la UE en el centro de una red de acuerdos inter-regionales, que exaltan su “soft power” en oposición al “hard power” estadounidense. En esta perspectiva, el inter-regionalismo representa una tercera generación del regionalismo⁶ que se diferenciaría de las anteriores por su involucramiento en las relaciones internacionales. Esta estrategia considera que la integración europea constituye un modelo viable, positivo y digno de imitación para los países en desarrollo, que lleva a la construcción de un nuevo multilateralismo. Aunque afectado por las mismas asimetrías de los estados nacionales en sus relaciones externas, para Hettne el regionalismo busca crear un sistema global “multiregional”, encabezado por unas Naciones Unidas que incluirían en la toma de decisiones a regionalismos modelados según ejemplo europeo. De esta forma, la UE disemina sus normas y comportamientos, externalizando su sistema de gobernanza regional hacia otras regiones, mediante la cooperación. Según Hardacre⁷, la difusión del inter-regionalismo por la UE busca definir su identidad internacional e influir en el orden global.

Resumiendo, como concepto el inter-regionalismo se refiere: 1) al proceso por el cual las regiones establecen relaciones entre ellas y 2) a una visión ideologizada de la política exterior europea. Si un concepto tiene valor es porque permite describir un fenómeno, explicarlo y establecer un horizonte normativo para el mismo. Hanggi es responsable de su descripción y explicación, mientras Hettne y otros le otorgan normatividad, dentro de la construcción de una arquitectura de poder global centrada en la UE. En este segundo nivel, la UE lleva a cabo, desde los ochenta, una serie de acciones para influir sobre los acuerdos de integración latinoamericana.

⁵ Bjorn Hettne. “El Nuevo Regionalismo y el retorno a lo político”, *Comercio Exterior* 52: 1 (2002), pp. 954-965.

⁶ Frederick Soderbaum y Luk Van Langenhove. “The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism” *European Integration* 27: 3 (2005).

⁷ Alan Hardacre. *The Rise and Fall of Inter-regionalism in EU External Relations* (The Netherlands: Republic of Letters, 2010).

Esta perspectiva ambiciosa del inter-regionalismo se basa en tres postulados – la UE es excepcional porque promueve la emulación en lugar de la hegemonía; su liderazgo global conduce a un orden democrático, estable y pacífico; y su desarrollo interno determina su “actorness” internacional mediante el inter-regionalismo. Pero la historia de las relaciones internacionales muestra que distintas naciones han basado su política exterior en la emulación cuando carecen de poder para hacerlo de otra manera. En sus relaciones con países en desarrollo, Fioramanti y Poletti⁸ encuentran diferencias importantes entre la auto-percepción de la UE y cómo es percibida desde afuera, donde se critican sus dobles estándares en comercio internacional y las condicionalidades impuestas en sus acuerdos. Para los países en desarrollo las relaciones con la UE representan oportunidades de acceder a su mercado y recibir inversiones. En consecuencia, el inter-regionalismo europeo no es excepcional y la condicionalidad impuesta en sus acuerdos se basa en relaciones asimétricas. La atracción de la UE reside en su mayor poder económico, lo que dificulta que esta estrategia contribuya a construir un orden más justo para los países en desarrollo⁹.

En Sudamérica, según Molano¹⁰, las relaciones inter-regionales Europa-CAN son una reacción a las acciones estadounidenses para establecer un área de libre comercio hemisférica y buscan consolidar la integración andina como ejemplo de proyección internacional del modelo europeo, fortaleciendo la identidad europea al imponer sus valores políticos. En sus distintas dimensiones – mercado, cooperación, seguridad y política – los objetivos europeos son, respectivamente: 1) liberación del intercambio comercial y económico; 2) desarrollo, gobernabilidad y multilateralismo; 3) lucha contra el tráfico, producción y consumo de drogas ilícitas; y 4) democracia multipartidista, respeto del Estado de derecho y los derechos humanos.

3. Los nuevos acuerdos de integración sudamericana

El documento fundacional de ALBA (2004) destaca como base la afinidad ideológica, que se reitera con la incorporación de cada nuevo miembro. Hace referencia a su carácter de proyecto alternativo al Área de Libre Comercio de las Améri-

⁸ Lorenzo Fioramanti y Arlo Poletti. “Facing the Giant: Southern Perspectives on the European Union” *Third World Quarterly* 29: 1 (2008).

⁹ Rita Giacalone. “Is European Inter Regionalism a Relevant Approach for the World or Just for Europe?” Miami University, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series 7: 14 (2007); R. Giacalone. “Negociaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea en el marco del inter-regionalismo” en R. Giacalone, ed. *La integración sudamericana. Un complejo proceso inconcluso* (Mérida: ULA-FACES, 2008).

¹⁰ Giovanni Molano. “Actores y estructuras del inter-regionalismo Unión Europea-Comunidad Andina” *Revista Mexicana de Sociología* 4 (2007).

cas (ALCA), fundamentado “en la creación de economías cooperativas entre las naciones para compensar las desigualdades existentes entre los países del hemisferio, dando prioridad a la integración latinoamericana y a la negociación en bloques subregionales”. Entre sus objetivos están crear “un modelo económico productivo humanista, soberano, solidario y ambientalista”, diseñar una estrategia de integración energética, impulsar el mercado interno sudamericano, fortalecer el rol del Estado en la producción, identificar cadenas productivas que complementen fortalezas en recursos naturales, promover un comercio intra-regional justo y un sistema monetario regional¹¹.

La afinidad ideológica incluye una visión bastante similar del desarrollo económico¹², que se considera basado en la solidaridad antes que en la acumulación¹³ pero la propuesta de Bolivia (2006) de incluir los Tratados de Comercio de Los Pueblos (TCP) indica que para sus miembros los aspectos comerciales de la relación con Venezuela son importantes. Por lo tanto, fuera de Venezuela se observa mejor la dimensión económica del acuerdo sobre la base de la exportación de petróleo y derivados venezolanos a precios subsidiados y la eliminación de aranceles para las importaciones de Nicaragua, Bolivia y Ecuador a Venezuela.

En este sentido, cualquier cambio en la relación económica con Venezuela preocupa a los gobiernos de ALBA. En Nicaragua, los empresarios impulsan la firma de un tratado de comercio con Venezuela para "sustituir" la voluntad política por un documento que otorgue certidumbre a sus exportaciones a ese mercado – un total de 127,2 millones de dólares en el primer semestre de 2010, frente a 2 millones antes del ingreso a ALBA-. En Bolivia hay inquietud por la sostenibilidad de la relación comercial – en el primer cuatrimestre de 2010 las exportaciones bolivianas a Venezuela alcanzaron 340,3 millones de dólares y las importaciones, 289,6 millones, con saldo favorable a Bolivia por 41,6 millones-. Pero Bolivia adeudaba ese año a Venezuela, 319,7 millones de dólares por la importación de gasóleo¹⁴.

¹¹ *Fundamentos Filosóficos de la Nueva Integración del Sur* (Caracas: MRE- Instituto Pedro Gual- Asamblea Nacional, 2007), pp. 23-24, 25, 26.

¹² Bolivia y Ecuador enfatizan, respectivamente, el “vivir bien” y del “buen vivir”, modelos con raíces indígenas, y no plantean eliminar el capitalismo; Venezuela se acerca al modelo socialista cubano (Pablo Stefanoni. “Posneoliberalismo cuesta arriba” *Nueva Sociedad* 239, mayo-junio 2012, pp. 51-64).

¹³ Margaret Bancercz. “Counter-Hegemony and ALBA: The Answer to the FTAA” Toronto: CERLAC-York University, 2011. <http://yorku.ca/cerlac> (consultado 13/12/2012)

¹⁴ EFE. “La salud de Chávez preocupa en América Latina y no sólo por solidaridad” 8 de julio, 2011. <http://ve.noticias.yahoo.com> (consultado 13/12/2012)

El aumento del comercio intra- ALBA se acompaña del desarrollo del sucre, un Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos, y del Banco del ALBA (2008). Éste crea y administra fondos de financiamiento que fomentan el desarrollo económico, social y ambiental, el comercio justo, etc. Un ejemplo es el Fondo de Crédito Rotatorio a Importadores Venezolanos para la Adquisición de Bienes Bolivianos¹⁵.

Si ALBA originalmente incluyó aspectos destacados en el rechazo al ALCA¹⁶, luego ha ido incorporando proyectos económicos concretos (TCP, Banco del ALBA, Encuentros de Complementariedad Económica, ferias empresariales, ruedas de negocios y exposiciones productivas) a solicitud de sus miembros.

En cuanto a **Unasur** (2004, originalmente Comunidad Sudamericana de Naciones) Llenderozas¹⁷ considera que le restó peso al Mercosur como instrumento para que Brasil ampliara su liderazgo en América Latina¹⁸, al desplazarse esa función a la Unasur. Esto se acompañó de un mayor protagonismo brasileño, no del Mercosur¹⁹.

Si a fines de los noventa, Mercosur promovía el crecimiento económico de Brasil, mejoraba su inserción internacional y ampliaba su liderazgo político regional²⁰, en la primera década del siglo XXI el crecimiento brasileño se relacionó

¹⁵ Gustavo Hernández. “El Banco del ALBA y el financiamiento al desarrollo” *Diálogo Regional sobre Financiamiento al Desarrollo y Deuda Externa* (Caracas: SELA, 2008); “Países de la ALBA crean zona económica común y un banco de desarrollo”. Caracas: IX Reunión de ALBA, 5 de febrero 2012. <http://bolpress.com> (consultado 13/12/2012)

¹⁶ Gerardo Arellano. *Nacimiento, evolución y perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (Caracas: FES, 2009).

¹⁷ Elsa Llenderozas. “¿Integración o fragmentación? Política, seguridad, energía y comercio en la región sudamericana” en Julio Pinto, ed. *Entre la integración y la fragmentación regional* (Buenos Aires: Eudeba, 2008).

¹⁸ Jean Grugel y Marcelo de A. Medeiros. “Brazil and MERCOSUR” en Jean Grugel y William Hout, eds. *Regionalism Across the North-South Divide* (London: Routledge, 1999), pp. 58, 60.

¹⁹ En 2007, Brasil firmó un acuerdo de asociación estratégica con la UE sin Mercosur (Miriam Gomes Saraiva. “La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. 4: 8, julio, 2009, p. 117).

²⁰ Grugel y Medeiros, 1999, pp. 58, 60.

más con la economía global que con la integración regional²¹. El comercio intra-Mercosur disminuyó porcentualmente en relación con la década anterior y las exportaciones de *commodities* hacia fuera de la región reforzaron la tendencia²². Para 2007 Brasil había diversificado sus clientes y el “*market share*” regional había disminuido²³. En 2010, Mercosur ya no promovía el crecimiento económico ni mejoraba la inserción internacional de Brasil. En términos relativos, Mercosur había perdido importancia comercial, excepto para los industriales brasileños ya que aún provee mercados para buena parte de sus exportaciones²⁴.

En este contexto, la función de Unasur no es comercial, porque ésta se mantiene en Mercosur, pero tiene un trasfondo económico indirecto -- la expansión económica de Brasil hacia Sudamérica necesita paz y estabilidad regional por lo cual Unasur es una respuesta coordinada para problemas que las afecten--²⁵.

Paralelamente, el acuerdo tiene aspectos económicos con respecto a integración energética, infraestructura y finanzas²⁶ y, en el caso de la energía, su inte-

²¹ Daniela Magalhaes Prates. “La inserción externa de la economía brasileña en el gobierno de Lula” en Luciano Coutinho, Daniela Magalhaes Prates y Julimar da Silva, eds. *Economía brasileña contemporánea*. (Madrid: Fundación Cultural Hispano-Brasileña-Marcial Pons, 2008), pp. 70, 101.

²² Anna Ayuso Pozo. “El MERCOSUR y el tratamiento de las asimetrías. Ampliación de la agenda en un contexto de transformación global” en M. Cienfuegos y N. Mellado, eds. *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR* (Córdoba: Lerner, 2011), p. 220.

²³ Tullo Vigevani y Haroldo Ramazini Júnior. “Mudanças na América Latina e Inserção Brasileira” pp. 63-76 en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*. No. 8 (julio) (Buenos Aires: CRIES, 2011) p. 71.

²⁴ Martha Bekerman. “Los cambios que impactan en la relación” *La Nación* 30 de septiembre, 2011.

²⁵ Francisco Rojas Aravena. Informe del Secretario General de FLACSO al Consejo Superior el 26 de julio de 2005. (San José, Costa Rica: FLACSO, 2005) pp. 1-40; Tatiana Beirute. “La dimensión sectorial de la integración latinoamericana” FLACSO Documentos de Integración Regional, 2010. <http://flacso.org>.

²⁶ “Publicación sobre Unasur y la integración energética se lanzó en Quito”. 7 de junio, 2012. Radio Nacional de Venezuela. <http://rnv.gob.ve>; “Ruta para la elaboración del Tratado Energético de Unasur”. 4 de octubre, 2012, Caracas: Bancoex. <http://bancoex.gob.ve>; José A. Sanahuja. “Pos-liberal Regionalism in South America: The Case of Unasur”. European University Institute Working Paper 2012/05, February, p. 16. <http://iadb.org> (consultados 3/10/2012).

gración afectaría intereses europeos. El Artículo 3 del Tratado de Unasur (2008) detalla los aspectos económicos, incluyendo lo avanzado en comercio entre Mercosur y CAN. El ingreso de Venezuela a Mercosur parece indicar que se busca la integración económica de Sudamérica en Mercosur, hasta que su membresía iguale la de Unasur (foro político).

El acuerdo más reciente es la **Alianza del Pacífico** surgida de una propuesta peruana en abril de 2011 y agrupa a Chile, Colombia, México y Perú a fin de profundizar la integración económica y definir acciones concertadas para negociar con Asia Pacífico. El tratado de la Alianza (junio 2012) establece como requisitos para pertenecer: 1) haber firmado acuerdos comerciales bilaterales con todos sus miembros y 2) estar vigente en ellos el estado de derecho, la democracia y el orden constitucional. La dimensión económica se expresa en grupos de trabajo sobre movimiento de personas de negocio, facilitación de tránsito migratorio, comercio e integración, servicios y capitales y mecanismo de solución de controversias. .

La Declaración de Lima (abril 2011) señala que se busca establecer “un proceso de integración profunda”, como “instrumento efectivo para mejorar el desarrollo económico y social de nuestros pueblos, para promover las capacidades de emprendimiento y avanzar hacia un espacio amplio que resulte más atractivo para las inversiones y el comercio de bienes y servicios, de manera que proyecte a nuestros países con mayor competitividad, especialmente hacia la región Asia Pacífico”.

En su IV Reunión Cumbre (Antofagasta, Chile, junio 2012) se destacó la conclusión de negociaciones sobre comercio electrónico, el inicio de trabajos de la red de investigación sobre cambio climático, la labor del Grupo Bolsa Mexicana de Valores para participar en MILA (Mercado Integrado Latinoamericano), donde participan las Bolsas de Santiago, Bogotá y Lima. En la Cumbre Iberoamericana (noviembre 2012) la V Reunión de la Alianza aprobó para 2013 la reducción en 90 % del arancel comercial entre sus miembros²⁷.

Las interpretaciones de la Alianza varían. Se la ve estableciendo una alineación frente a ALBA²⁸, oponiéndose al proteccionismo de Mercosur, especialmente después del ingreso de Venezuela²⁹, como “un adiós” a que Chile, Colom-

²⁷ INFOLATAM. “Socios Alianza del Pacífico se fijan meta 90 % desarme arancelario para 2013” 18 de noviembre, 2012. <http://infolatam.com> (consultado 5/10/2012)

²⁸ Edgar Vieira. “ALBA, UNASUR y la Alianza del Pacífico” 6 de julio, 2012. <http://lamula.pe> (reproducido de <http://revistaperspectiva.com>) (consultado 5/10/2012)

²⁹ Iván Petrella. “La Alianza del Pacífico y la unidad latinoamericana” 26 de julio, 2012. <http://elestadista.com.ar> (consultado 21/09/2012)

bia y Perú se sumen al Mercosur³⁰ y complicándole el panorama a Brasil en su afán de ser el único intermediario en las relaciones extra-regionales de Sudamérica³¹. Estas interpretaciones no son excluyentes sino complementarias porque para Colombia y Perú representa más peligro el ALBA y para México, Brasil. Sánchez³² añade que la alianza limita la competencia y conflictividad entre sus miembros en sus relaciones con China y Asia-Pacífico.

Una comparación de los acuerdos muestra que: 1) ALBA presentó en su origen una dimensión económica principista y alternativa en Venezuela, pero para sus otros miembros tiene una dimensión económica más tradicional (comercio, inversiones, petróleo); 2) Unasur otorga importancia secundaria a lo comercial, porque Brasil actúa en este campo mediante Mercosur, pero tiene una dimensión económica en energía, infraestructura y finanzas; y 3) la Alianza del Pacífico enfatiza un regionalismo abierto pragmático que avanza simultáneamente en comercio y otros aspectos económicos. Estos acuerdos no siguen el modelo de integración europea y muestran que la integración sudamericana se produce a partir de diferentes visiones de cómo insertarse regional y globalmente. Por ello, si CAN y Mercosur eran acuerdos territoriales generales, con jurisdicciones exclusivas y permanentes y alguna expectativa de alcanzar la supranacionalidad, los nuevos acuerdos son no exclusivos, flexibles³³ y estrictamente intergubernamentales.

4. Implicaciones de los nuevos acuerdos para el inter-regionalismo europeo

En cuanto a sus implicaciones para el inter-regionalismo, además de no tener como referente central el modelo de regionalismo europeo, ALBA es contraria a establecer acuerdos de libre comercio Norte-Sur. Esto se manifestó en el retiro de Venezuela de la CAN, cuando se estaba por iniciar negociaciones interregionales con Europa, y en similares decisiones posteriores de Bolivia y Ecua-

³⁰Harold Olmos. “La guerra fría sudamericana” *América Economía* 8 de junio, 2012. <http://americaeconomia.com>

³¹Pablo Valenzuela. “La Alianza del Pacífico en su relación con el resto de América Latina” *Política Internacional* 18 de junio, 2012. <http://ballotage.cl> (consultado 2/10/2012)

³²Walter Sánchez. “Alianza Pacífico: los latinoamericanos miran hacia Asia” 7 de junio, 2012. <http://iei.uchile.cl/noticias> (consultado 3/10/2012)

³³Rita Giacalone. “Iniciativa IIRSA y gobernabilidad en Mercosur” en *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales, en clave de mejorar la gobernabilidad en el Mercosur*, eds. Manuel Cienfuegos y Noemí Mellado (Córdoba: Lerner, 2011).

dor. ALBA, por lo tanto, obstaculiza el objetivo europeo de liberalización del intercambio comercial y económico y puede obstaculizar también otros objetivos. No fue sólo el surgimiento de Brasil como actor global lo que habría llevado a la UE a aplicar un bilateralismo selectivo – Pollio³⁴ relaciona el acuerdo de asociación estratégica con la preocupación europea por el impacto desestabilizador de Venezuela en Sudamérica.

En Unasur el establecimiento de acuerdos inter-regionales³⁵ exige la unanimidad de sus miembros, ya que obliga a que sean ratificados por cada nación para entrar en vigencia. Si se considera al Mercosur el brazo económico de la Unasur, las relaciones inter-regionales con la UE también son posibles mediante él. Pero la presencia de Venezuela en Mercosur agrega interrogantes con respecto a su posición al respecto.

La Alianza del Pacífico, compatible con la integración europea ya que sus miembros tienen tratados de asociación con Europa, no coloca como eje central en su horizonte a la UE, según declaraciones de Felipe Calderón, presidente mexicano, en el congreso chileno el 7 de junio de 2012³⁶:

" ¿Dónde estará el crecimiento en las próximas décadas en el mundo? No estará en Europa. Probablemente tampoco esté en los Estados Unidos; probablemente no esté tampoco en Japón. El crecimiento del mundo se dará alrededor de economías emergentes y crecientes en las costas del Pacífico [...], se ha abierto una magnífica oportunidad de prosperidad para nuestros pueblos, que no queremos ni vamos a desaprovechar...".

Dentro de la heterogeneidad de los acuerdos sudamericanos, aún los países con un modelo de regionalismo abierto muestran un cambio de perspectiva acerca de la utilidad de asociarse a países desarrollados que atraviesan profundas y prolongadas crisis económicas. Su posición resulta coherente con datos acerca del crecimiento del comercio entre los países que rodean el Océano Pacífico³⁷.

³⁴Emanuele Pollio. *What Kind of Inter-regionalism? The EU-Mercosur Relationship Within the Emerging Transatlantic Triangle*. Bruges Regional Integration and Global Governance Papers 3 (Bruges: UNU-CRIS, 2010).

³⁵ Artículo 15, Tratado de Unasur. http://comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.

³⁶ Citado en M. Nicollielo. "Alianza del Pacífico: Hispanoamérica responde a la crisis global" 9 de junio, 2012. <http://suite101.net> (consultado 10/10/2012)

³⁷ CEPAL. Nota de Prensa. "A pesar de la desaceleración en 2012, Asia-Pacífico continuará siendo polo de crecimiento de la economía mundial" 5 de noviembre, 2012; Jaime Giné Daví. "Asia-Pacífico: el nuevo motor del crecimiento económico mundial"

Más allá de estos aspectos, existen otras implicaciones para el concepto mismo de inter-regionalismo. Por ejemplo, los nuevos acuerdos buscan concertar sus negociaciones con otros países y grupos según los planteamientos de Hanggi pero no asumen la normatividad que Hettne, Van Lagenhove, Soderbaum y otros le atribuyen. Al menos en lo relativo a la ubicación central de Europa y a la influencia de su modelo de integración en otros regionalismos.

En conclusión: 1) no existe en Sudamérica un único modelo de regionalismo, basado en el europeo o cualquier otro; y 2) las relaciones inter-regionales no asumen tampoco un único patrón, en cuanto a socios preferenciales, excepto por el interés en negociar con China y Brasil, poderes emergentes que centran la atracción de los países en desarrollo como socios económicos. Si se admite además que la percepción de estos países acerca de la UE no es influenciada por su excepcionalidad sino por su poder económico, el cuestionamiento de ese poder por la crisis global hace que sólo el futuro permita apreciar si los elementos no económicos de la UE jugarán algún rol en el diseño de un multilateralismo regional.

El Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia: otro ejemplo de desprolijidad jurídica en la integración latinoamericana.

Sergio Abreu Bonilla; Alejandro Pastori Fillol

Centro Uruguayo para las Relaciones Internacionales

Resumen

El presente artículo analiza el Protocolo sobre Compromiso con la Democracia en la UNASUR mencionando las deficiencias del texto aprobado en un tema tan sensible para la región. A tales efectos el trabajo comenta la falta de conformidad del Protocolo con otras legislaciones internacionales, en particular a la hora de establecer sanciones; las incoherencias e inconveniencias jurídicas y lógicas incorporadas en el documento y finalmente las desprolijidades de redacción. La crítica a este documento se enmarca en una creciente disminución del rigor jurídico en la integración latinoamericana, cuyo peligro se quiere señalar.

Abstract

This article analyses the Democratic Protocol of UNASUR and mentions the deficiencies of the text in such a sensitive topic. To this extent the article comments on the illegalities of the Protocol regarding other international documents, particularly when it comes to imposing sanctions. It also refers to the legal or logical inconveniences that are incorporated to this document. This critique falls in the current tendency of the Latin American Integration of diminishing the importance of the juridical issues that should be emphasized.

Introducción

El 26 de noviembre de 2010 la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) aprobó el Protocolo Adicional sobre Compromiso con la Democracia, compuesto por el preámbulo y nueve artículos.

El propósito de este trabajo no es considerar si el citado instrumento - que viene a agregarse a otros ya existentes en el continente o en ciertas regiones de América Latina¹ -es oportuno o conveniente desde un punto de vista político. El enfoque acá tiene un alcance jurídico-instrumental de carácter práctico: se analiza el articulado del Protocolo adoptado para llegar a la conclusión de que el mismo entra en severas contradicciones con otras obligaciones internacionales de

¹ OEA (Carta Democrática), CAN (Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia), MERCOSUR (Protocolo de Ushuaia)

los Estados signatarios y que, además, también adolece de graves errores de coherencia en sus conceptos o en su redacción que lo vuelven jurídica y lógicamente inapropiado o inconveniente.

Este tema no es menor, ya que tanto las ilegalidades de un texto como su imprecisión conceptual o terminológica sólo dan lugar a problemas futuros de interpretación a la hora de su aplicación, los que abren la puerta a las discusiones sin salida o a las arbitrariedades, ambas opciones más que posibles en un tema tan delicado como el que trata el Protocolo.

El derecho no es un factor que determine el futuro de los países, pero si éstos lo dejan en un segundo plano a la hora de instrumentar sus decisiones políticas, estarán hipotecando a mediano plazo la posibilidad de transitar un camino de certeza que es indispensable para el desarrollo de cualquier sociedad. Es muy frecuente en las relaciones internacionales que a veces la forma le haga al fondo o incluso, en algunos temas, que sea el fondo a la hora de instrumentarse.

Por este motivo consideramos indispensable señalar los defectos y peligros de este texto, que, por tener un objetivo que nadie discute, se viene aprobando por las mayorías de los parlamentos de los países signatarios pese a sus defectos y todo indica que pronto estará en vigor.

Ilegalidad del Protocolo: el tipo y alcance de las sanciones previstas o posibles.

El artículo 4 del Protocolo establece la posibilidad de que se impongan sanciones al Estado Parte que esté en riesgo o que haya roto su orden democrático:

Artículo 4. "El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las medidas que se detallan más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas, entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión.

a.- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.

b.- Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.

c.- Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.

d.- Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.

e. Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Violación al principio de no intervención

Esta disposición central del Protocolo, por la naturaleza de las sanciones que establece, entra en contradicción con el principio de no intervención previsto tanto en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) como de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En efecto, el artículo 19 de la Carta de la OEA establece: “*Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente y cualquiera sea el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro ...*”, agregando que la prohibición incluye no sólo el uso de la fuerza armada, *sino también toda otra forma de injerencia “...atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que le constituyen”*.

El artículo 20 de la misma Carta de la OEA agrega: “*Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.*”

Las Naciones Unidas, por su parte, prevén la misma prohibición en el artículo 2.7 de su Carta, explicitando su alcance en la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, Declaración de la Asamblea General 2625 (XXV) de 1970, una norma que hoy tiene rango de regla consuetudinaria. En ésta se dice textualmente: “*Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y fuere cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro...*”. *Luego aclara que la prohibición comprende el uso de la fuerza armada y también el de medios “...económicos, políticos o de cualquier otra índole”*

Este principio de derecho internacional, la no intervención, ha sido reconocido como una norma de *jus cogens* por la comunidad internacional, por lo cual, de acuerdo al Art. 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derechos de los Tratados entre Estados, se trata de una de las normas “*imperativa(s) de Derecho Internacional General ... aceptadas y reconocidos por la comunidad internacional de Estados en su conjunto y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional General que tenga el mismo carácter*”.

Cabe reiterar -para que el lector no se confunda- que, a la luz de estos compromisos internacionales, lo que resulta ilegal en el Protocolo, y violatorio del principio del no intervención, no es el establecimiento de ciertas sanciones para el caso de un quiebre democrático, sino el establecimiento de las sanciones económicas previstas en el artículo 4, que implican ellas sí una intervención en los asuntos internos y externos de otro Estado.

Desproporción institucional de la sanción

Lo antedicho nos lleva a referirnos sobre la alcance de las sanciones:

Dado que establecer una sanción no sería en principio ilegal, pero que hemos señalado que algunas de las establecidas sí lo son, la pregunta es ¿cuál sanción sería correcta para no entrar en contradicción con el derecho internacional?

Tal como bien se ha establecido al respecto en la Carta Democrática de la OEA o el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del Mercosur, e incluso textos similares en otros procesos de integración como el andino o el europeo, las sanciones no pueden ir más allá del objeto y fin de la organización internacional en el que se enmarca el tratado sobre el compromiso democrático que establece las sanciones.

Por tanto, todas las sanciones deben estar referidas a acciones que se ubiquen dentro del ámbito de aplicación y competencias de la UNASUR. Si fuera más allá, entra en contradicción con otras normas y principios ya vigentes, como se vio, y excede sus potestades.

Una sanción posible o aceptable por tanto debería guardar relación, por ejemplo, con la suspensión o expulsión del Estado de la organización de la que ha violado el compromiso fijado por el Protocolo y el retiro consecuente de los beneficios que obtenía a través de su condición de miembro del mismo. Los textos antes citados de la OEA², la CAN³ o el MERCOSUR⁴ respetan, en materia de

² OEA. Carta Democrática. Artículo 2:

“Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato (...)”

³ CAN. Protocolo sobre Compromiso de la CAN con la Democracia. Artículo 4:

“Si el resultado de las consultas mencionadas en el Artículo anterior así lo estableciera, se convocará el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual determinará si los acontecimientos ocurridos constituyen una ruptura del orden democrático, en cuyo caso adoptará medidas pertinentes para propiciar su pronto restablecimiento. Estas medidas conciernen especialmente a las relaciones y compromisos que se derivan del proceso de integración andino. Se aplicarán en razón de la gravedad y de la evolución de los acontecimientos políticos en el país afectado y comprenderán: La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración; La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros; La extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas;

sanciones, este aspecto jurídico elemental, lo que no hace el Protocolo de la UNASUR.

Se podría argumentar que las llamadas “contramedidas” (retorsión o represalia), permitidas por el derecho internacional y que en muchos casos tienen como sanción un componente económico serían acá de aplicación para justificar la imposición de una sanción de esa naturaleza.

Nada sería más equivocado. Cuando las contramedidas que tienen un componente económico en la sanción son legales es porque:

-ha habido un incumplimiento de una norma que tiene un componente económico (por ejemplo, una sentencia o un laudo arbitral internacional que no se cumple en perjuicio económico de un Estado). Por ello es que la imposición de medidas compensatorias en el Mercosur o la OMC son medidas válidas (retorsión).

-las mismas son un medio de sanción de un Estado sobre otro para hacerlo cesar en una conducta ilegal que le causa perjuicio (represalias). En estos casos, la contramedida no está, como en el caso anterior, relacionada necesariamente con la violación de un tratado en concreto, sino con el hecho ilícito del infractor que le causa un perjuicio. En estos casos su límite es que no puede ir en contra, en su aplicación, de una norma de *jus cogens*. La represalia por ende es posible pero no puede ir en contra de ciertos límites que le impone el derecho internacional.

-la misma es impuesta por las Naciones Unidas como medio especial de sanción institucionalizado cuyo fundamento es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En tal caso, solo pueden ser establecidas por esta organización y pueden incluir sanciones económicas o el uso de la fuerza armada.

La hipótesis del Protocolo Democrático se enmarca dentro de la primera hipótesis, la del incumplimiento de un tratado, ya que la ruptura democrática en sí misma no es un hecho ilícito generador de responsabilidad internacional sujeto

Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos; y, Otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes”.

⁴ MERCOSUR. Protocolo de Ushuaia. Artículo 5:

“Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”.

a represalias. Lo es únicamente en la medida en que haya violación de un tratado que obligue a ese país a tener un régimen democrático.

Por ende, tampoco por esta vía es correcta una sanción económica ya que la violación a un tratado sobre compromiso democrático no tiene un componente económico. Por este motivo no hay contramedida económica alguna que tenga lógica ni validez oponerle al Estado no democrático.

De lo contrario estaríamos en la hipótesis del bloqueo colectivo ilegal y de la violación al principio de no intervención. Y podríamos estar haciéndole bloqueos económicos a todos los Estados no democráticos del mundo sin discriminación, incluida China por ejemplo.

La única opción para que fuera una represalia pertinente sería que existiera una violación a una obligación internacional, convencional o consuetudinaria que contenga normas de *jus cogens* o a la Carta de la ONU, como por ejemplo una violación flagrante de los derechos humanos. Ninguno de estos casos aplica acá ya que lo que se “castiga” es el quiebre democrático a secas.

Por tanto las únicas sanciones posibles por la violación del tratado que obliga a la democracia como forma de gobierno tienen que quedar:

-dentro del marco del derecho de los tratados, el cual marca que en caso de violación "grave" se pueden suspender sus efectos respecto de la Parte que lo viola, o si es un tratado constitutivo de una obligación internacional podría preverse la suspensión o expulsión de de la misma, o

-dentro de las contramedidas habituales en las relaciones internacionales, conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la violación cometida. Con esto se puede admitir, por ejemplo, que colectivamente se decida no mantener relaciones diplomáticas con el Estado violador.

Pero no la sanción económica. La UNASUR se ha extralimitado.

Incoherencias del Protocolo: aspectos que deben ser rechazados por inconvenientes.

La primera incoherencia es la imprecisión jurídico-conceptual con la que el artículo 1° del Protocolo habla de “*ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación (subrayados nuestros) que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos*”, habilitando en todas estas hipótesis –de vaga o nula precisión jurídica- la aplicación de sanciones.

A la obvia amplitud y peligrosidad de la expresión “cualquier situación” se agrega la expresión “orden democrático”, la cual puede admitir diversas interpretaciones. En efecto, puede haber respuestas confesionales, filosóficas, ideológico-políticas, políticas, sociológicas y jurídicas y no se explicita mayormente a qué se refiere. Por un mecanismo inductivo uno tiende a pensar que se trata de la toma de poder en violación del orden constitucional del Estado, que es la segunda causal prevista en el artículo. Con lo cual la primera –“ruptura del orden

democrático”-, resulta redundante, salvo que se le dé otro sentido que queda por interpretarse. ¿Cuál sería éste? No hay referencias adicionales en el texto y no es correcto que este punto quede abierto ya que es el elemento desencadenante de la aplicación del Protocolo.

La segunda incoherencia o inconveniencia es que el artículo 4 que se refiere a las sanciones utiliza la expresión "entre otras" antes de proceder al enunciado de las mismas, lo cual deja abierto el camino a cualquier tipo de sanción. Esto es inadmisibles ya que abre la puerta a cualquier arbitrariedad. Las sanciones previstas como vimos son algunas de ellas ilegales por su naturaleza o por su desproporción, ni que hablar si además se permite agregar libremente otro tipo de sanción.

La tercera inconveniencia es que el Protocolo ni siquiera prevé, como lo hace el artículo equivalente de su antecesor e inspirador (del que es una mala copia) el Protocolo de Ushuaia II, que *“Las medidas guard(en) la debida proporcionalidad con la gravedad de la situación existente; (que) no deberán poner en riesgo el bienestar de la población y el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales en la Parte afectada; respetarán la soberanía e integridad territorial de la Parte afectada, la situación de los países sin litoral marítimo y los tratados vigentes.”* Lo cual significa que no hay garantías para que se respeten ni la proporcionalidad de las sanciones ni los derechos humanos de la población del país donde se estaría produciendo el quiebre democrático y que puede recibir, como vimos, sanciones económicas o de cualquier otro tipo (“entre otras”) que afecten a su población y no a los políticos o militares golpistas.

Esto ya que muchas de las sanciones podrían implicar una intervención con una capacidad de daño directo a los habitantes del país, que afectarían, como se dijo, al propio pueblo del país sancionado, y no solo al gobierno que se quiere sancionar. Recordemos que el Protocolo establece, entre otras sanciones, el cierre total o parcial las fronteras terrestres, la suspensión o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros.

En cuarto lugar, el artículo 3 tiene una redacción sin sentido: hace referencia a que se deberá tener en cuenta cierta “información” que nunca se menciona cuál es y que debería ser la base de las sanciones que se impongan. Basta con leer el artículo 3 y luego releer el artículo 4, al que el anterior reenvía, para comprobar tamaña incoherencia que resulta en una falta de garantías absoluta. Invito al lector a comprobar esta nueva inconveniencia:

El artículo 3 del Protocolo establece:

“El Consejo de Jefas y Jefes de Estado o en su defecto el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, reunido en sesión extraordinaria considerará, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas, tomando en consideración las informaciones pertinentes recabadas sobre la base de lo establecido en el artículo 4° del presente Protocolo y res-

petando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado. (Subrayado nuestro)

Si uno lee el artículo 4, cuyo texto reproducimos al principio de este trabajo, no encuentra en él la más mínima referencia a dichas supuestas informaciones ya que únicamente se trata de un artículo sobre las sanciones.

Las únicas garantías que le quedan al Estado supuestamente violador es que las medidas sancionatorias se adoptarán “respetando la soberanía y la integridad territorial” del Estado, lo cual sólo nos asegura que no se va a usar la fuerza armada contra dicho Estado, pues la soberanía del mismo no se respeta si se le imponen sanciones como las que se prevén, pero seguramente los negociadores han tenido acá en cuenta la parte de la concepción de soberanía que hace al territorio del Estado y no a sus demás elementos constitutivos o a otros aspectos de la misma que se ven afectados por sanciones económicas.

La quinta incoherencia es lo curioso (por decir lo menos) del establecimiento de las sanciones por “amenaza” que prevé el Protocolo. El artículo 1 menciona en efecto como supuesto de aplicación del Protocolo (y por tanto de sus sanciones) a ambas, la amenaza de ruptura y la ruptura democrática.

Sin embargo acá las medidas previstas como sanción no pueden ser útiles para dejar de lado la amenaza de ruptura democrática. ¿Es acaso posible que la suspensión del país pueda fortalecer a su legítimo presidente antes de que se quiebren las instituciones? Porque podría llegar a comprenderse la sanción una vez que ya fue depuesto, pero ¿sanciones para prevenir una amenaza a la democracia? No es posible. Por tanto estamos solo frente a la posibilidad de que en la UNASUR se adopten “amenazas de sanciones” o “proyectos de sanciones” aplicables a ese país en el caso de que los insurgentes o golpistas tomaran el poder en contra de la Constitución de un país, lo que es un elemento de gran peligrosidad política pues difícilmente se pueda adoptar un proyecto de sanción “ante facto” es decir si no se sabe aún el alcance del hecho ilícito, en este caso del quiebre democrático.

La sexta incoherencia e inconveniencia es que el Protocolo mencione primero las sanciones (artículo 4) y recién después haga referencia a intentar conciliar para ver si no se quiebran las instituciones (artículo 5). Cualquiera de los antecedentes mencionados, incluso el controvertido Protocolo de Ushuaia 2, lo hacen en el orden inverso: primero se mencionan las inmediatas consultas y recién si no tienen efecto vienen las sanciones. Incluso prevén la formación de Comisiones para intentar solucionar el problema, lo que insólitamente no existe en este Protocolo de la UNASUR.

En este texto, por el contrario, se dice que "conjuntamente" (!) con las sanciones se intentará la vía diplomática, pero no antes. Resulta muy grave esta inversión del orden natural de las negociaciones internacionales para la solución de las controversias y no se le ve fundamento alguno.

Por último, es interesante remarcar que si la ruptura democrática supusiera la violación de los derechos humanos, del derecho internacional humanita-

rio u de otra norma de *jus cogens*, entonces sí se podría considerar que existe una responsabilidad internacional *erga omnes*, es decir en relación con cualquiera de los demás Estados de la comunidad internacional, y que se podría aceptar la imposición de sanciones mayores, incluso la económica.

Pero esto no se debe a la existencia del Protocolo, ni justifica la presencia de las sanciones económicas en el mismo. Por cierto que el Protocolo, al referirse en algunas partes a los derechos humanos o a los valores de la democracia puede sembrar la duda sobre si no reservará para los casos de quiebre democrático donde existan graves violaciones de los derechos humanos, y no para otros, la adopción de las sanciones económicas. Pero no hay ninguna garantía de que así sea, no se establece esa precisión.

No se trata por otra parte de un Protocolo sobre Derechos Humanos sino garantista de la democracia. Debe quedar claro por tanto que no es el fundamento de sanciones por violaciones a los derechos humanos, ni éstos precisan de éste Protocolo para ser defendidos, aún en casos de quiebre democrático. Sería meter en una misma bolsa a supuestos que requieren de mecanismos de investigación diferentes.

Por lo demás, si tales violaciones fueran flagrantes, hay otros organismos como la ONU o el sistema de protección de los derechos humanos, más apropiados para actuar y con capacidad para adoptar sanciones efectivas y multilaterales.

Desprolijidades del Protocolo: faltas de estilo y de rigor lógico

En el preámbulo, donde dice “reiterando”, es innecesaria (por redundante e incompleta) la referencia a la libertad de expresión y opinión, como libertades fundamentales, luego de mencionar a los derechos humanos. Es una mala redacción, ya que si se respetan los derechos humanos es obvio que hay que respetar las libertades fundamentales que son derechos humanos.

Luego, enfatizar en dos de estas libertades solamente no tienen sentido, y finalmente -para peor- las dos son la misma cosa, ya que libertad de opinión y expresión no se distinguen. El Pacto de San José de Costa Rica los incluye en el mismo artículo 13 bajo el rótulo Libertad de Pensamiento y Expresión, nunca habla de opinión ya que la subsume en la libertad de expresión.

El Protocolo debió prever una instancia para la determinación de si ha habido un quiebre democrático previamente a la reunión sobre las sanciones, sin necesidad del consenso. Tal como está la redacción actual, el consenso puede officiar de barrera para ciertas situaciones, ya que presupone la presencia del presidente “derrocado” para que se forme y no iempre puede ser conveniente su presencia.

Conclusión

En apenas 9 artículos, de los cuales solo 4 han sido citados y analizados puntualmente, el Protocolo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia logra el dudoso mérito de acumular ilegalidades, incoherencias y desprolijidades en un número que supera la decena.

No se puede legislar internacionalmente a través de instrumentos que tengan tantas deficiencias sin caer en el riesgo evidente de generar más problemas en el futuro de los que se pretende resolver mediante su celebración.

Los intentos, como éste, por avanzar en un camino que envíe señales políticas en un sentido determinado no son de por sí incorrectos. Lo que sí es criticable es que los mismos no guarden la necesaria coherencia para superar el cortoplacismo de lo político y transformarse en instrumentos reales de desarrollo, para lo cual se requiere inevitablemente de la consistencia jurídica, en tanto ésta es el respaldo objetivo de cualquier emprendimiento duradero.

IV. ¿Integración o comercio?

La diplomacia económica multi-espacial e interregional: el caso de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea

Félix Peña

UNTREF y FSTB

Resumen

El objetivo es colocar el análisis de las relaciones entre euro-latinoamericanas en el contexto de multiplicidad de opciones que los países tienen para el desarrollo de una diplomacia económica eficaz en función de sus respectivos intereses nacionales, considerando el nuevo mapa de la competencia económica global y la creciente conexión entre los distintos espacios geográficos regionales. En tal contexto se analizan las perspectivas de las relaciones interregionales entre AL y la UE y, en particular, de la negociación bi-regional entre el Mercosur y la UE, a la luz de los resultados de la Cumbre CELAC-UE de Santiago Chile.

Abstract

Each nation and region has multiple options on their relations with other nations and regions. It is one consequence of the new map of global economic competition. Within this multi-polar scenario which could be the advantages of the future development of the LA-EU relations? Which could be the modalities of further cooperation among countries of the two regions? Three fields of cooperation will be explored: the strengthening of multi-lateral trade system as a key element for global governance; the cooperation in the academic field, and the development of value chains able to compete in global markets.

La relación bi-regional y los nuevos escenarios mundiales

En el mundo actual todos los países –y también las regiones organizadas- pueden tener **múltiples opciones** para el desarrollo de sus relaciones económicas con otras naciones y regiones. La tendencia creciente es, por lo demás, a mantener abiertas y a aprovechar todas las opciones posibles. Es uno de los más importantes signos de los tiempos.

Tal multiplicidad de opciones resulta del **nuevo mapa de la competencia económica global** y de sus consiguientes desdoblamientos en el plano geopolítico. El mapa que predominó hasta hace no mucho, se está rediseñando como consecuencia de los pronunciados desplazamientos del poder económico que se

han estado produciendo en los últimos años, así como del incremento significativo del número de protagonistas relevantes¹.

La re-emergencia de China y de la India como potencias económicas de incidencia global, es sólo una de las manifestaciones más destacadas de este proceso de realineamiento de la capacidad de los países de influenciar en el comportamiento de la economía mundial y, también, en la definición de sus instituciones y reglas de juego.

La **creciente conexión e interacción entre los distintos espacios geográficos regionales** es otro rasgo dominante del actual escenario económico global. Alianzas interregionales múltiples, simultáneas y entrecruzadas, tienden a ser lo normal en estos tiempos. Los espacios Transpacífico² y Transatlántico son algunos de los ejemplos más notorios. Pero también lo son -entre otros que pueblan la agenda de noticias y hechos relevantes en las relaciones económicas internacionales contemporáneas- los espacios interregionales de Eurasia, del Mediterráneo, el Árabe-Latinoamericano, el de la nueva Ruta de la Seda (Asia, países árabes y Norte de África)³, así como el más amplio y también por momentos más difuso en su diseño y en sus concreciones, denominado Sur-Sur.

Es precisamente en un **escenario global con múltiples espacios regionales que se conectan simultáneamente entre sí**, que cabe colocar una **reflexión sobre el futuro de las relaciones entre los países de los espacios geográficos latinoamericano y europeo**, tras la reciente Cumbre CELAC-UE realizada los días 26 y 27 de enero del 2013 en Santiago de Chile.

En particular, cabe situar en tal escenario y en sus posibles desdoblamientos futuros, la reflexión sobre algunas **modalidades de conexión y de cooperación que puedan ser más eficaces** en función de los objetivos procurados tomando en cuenta otras experiencias de conexión y cooperación interregional y, en especial, la propia acumulada en las últimas dos décadas desde que empezaran a realizarse las Cumbres birregionales euro-latinoamericanas.

Nuestro objetivo es efectuar algunos aportes para una reflexión que demandará, en ambos espacios regionales, mucha atención en los próximos años, en

¹ Peter Dicken. *Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy* (New York-London: Six Edition, The Guilford Press, 2011). Michael Pettis. *The Great Rebalancing* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2013).

² Ian Fergusson (coordinator), William H., Cooper, Remy Jurenas and Brock R. Williams. *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress* (Washington: Congressional Research Service, 7-5700, R42694, January 24, 2013).

³ Simpfendorfer Ben., *The New Silk Road. How a Rising Arab World is Turning Away from the West and Rediscovering China* (London: Palgrave Macmillan, 2011). Geoffrey Kemp. *"The East Moves West. India, China, and Asia's Growing Presence in the Middle East"* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2010).

particular si se procura tener éxito, al menos relativo, en el desarrollo de las hojas de ruta que se trazan y, por sobre todo, si se valora evitar frustraciones.

Es una reflexión, por lo demás, que necesariamente debería involucrar a los diversos protagonistas de una relación bi-regional que tiene y seguirá teniendo un alcance multi-dimensional, en la que lo político, lo económico y social, y lo cultural estarán en continua y dinámica interacción sistémica. Y que necesariamente será apreciada en función del cuadro más amplio de relaciones interregionales y globales de cada una de las dos regiones.

Diplomacia económica interregional y competencia global multi-espacial

En forma creciente la competencia económica global tiende a desarrollarse simultáneamente en múltiples escenarios con distintas intensidades de conexión entre sí. Tales escenarios pueden ser países individuales, especialmente cuando estos son de gran dimensión económica. Pero son cada vez más espacios regionales e incluso interregionales, con alguna modalidad de organización y de estructuras institucionales propia.

Para un país –cualquiera que sea su dimensión o grado de desarrollo económico- el ejercicio de una diplomacia económica multi-espacial, implica saber identificar vasos comunicantes que existen o pueden estar desarrollándose, incluso simultáneamente y en forma imperceptible, entre diversos países y regiones, muchas veces en forma superpuesta.

Tales vasos comunicantes pueden resultar de las actividades de producción y comercio que realicen las distintas modalidades de cadenas transnacionales de valor o redes globales y regionales de producción. O de las muy diversas variantes de conexión y de trabajo conjunto entre instituciones académicas, así como también de desarrollo científico y tecnológico. Y también son la resultante de los nuevos ejes o corredores de transporte, de comercio e inversiones, que incluso recrean los de un pasado muy lejano.

Saber detectar a tiempo lo que tales conectividades pueden significar para la inserción económica internacional de cualquier país o región organizada, es una de las cualidades centrales de la agenda de una necesaria diplomacia económica eficaz y moderna.

La calidad de la diplomacia económica es entonces un factor importante para la eficacia de una estrategia de inserción activa y diversificada de un país en la competencia económica internacional, tanto en el plano global como en el de las diferentes regiones, comenzando por la propia del respectivo país. Todo indica que su importancia práctica será creciente y tanto más valiosa cuánto más demuestre capacidad para detectar hechos cargados de futuro, que anticipen los continuos e inevitables desplazamientos de ventajas competitivas entre países y espacios geográficos regionales. Tales desplazamientos pueden ser producto de cambios tecnológicos, pero también, entre otros factores, de innovaciones en las estrategias empresarias, en las preferencias de los consumidores urbanos y con

ingresos económicos de clase media, y en las propias reglas de juego que resulten de la proliferación creciente de “clubes privados” del comercio internacional, que son un producto de los acuerdos preferenciales y, por ende discriminatorios, que se negocian actualmente en un cuadro de debilitamiento de las disciplinas multilaterales de la OMC.

Entre otros desdoblamientos posibles, una diplomacia económica de calidad implica hacer conocer en otros mercados lo que un país considera que puede ofrecer de valioso en términos de bienes, servicios, tecnologías, capitales, ideas, como también de oportunidades de trabajo, de formación, de cooperación y de negocios. Y, a su vez, permite transmitir lo que requiere obtener de aquellos países y regiones con los cuales aspira a mantener estrechas relaciones comerciales. Ella implica conocer, entender y apreciar, las múltiples diversidades, especialmente culturales, que existen entre los pueblos y naciones, a fin de potenciarlas en función de relacionamientos más intensos. E implica generar condiciones que permitan construir un marco óptimo que favorezca las interacciones económicas con cada uno de los demás países y regiones. Se puede aspirar a lograr todo ello, sólo a través de una presencia activa, constante y no esporádica, así como de negociaciones –por lo general gubernamentales-, de acciones de creación de imagen, del tejido de todo tipo de coaliciones y alianzas y, en especial, del desarrollo de múltiples modalidades de redes sociales, incluso las académicas.

Es posible observar cómo nuevas realidades internacionales impactan en la forma en que los países encaran su diplomacia económica. En muchos casos tales impactos implican cambios radicales con respecto a lo que ha predominado en materia de diplomacia económica hasta poco tiempo atrás. En efecto, los gobiernos y en especial sus servicios diplomáticos, están dejando de ser los únicos o tan siquiera los principales protagonistas de una actividad que se está tornando multifacética, compleja y muy dinámica. En forma creciente se puede observar que son múltiples los otros protagonistas que pueden contribuir a desarrollar una diplomacia económica eficaz. Además de los ámbitos técnicos gubernamentales, pueden serlo también, con su presencia y actividades, entre otros, empresarios, deportistas, artistas, músicos, intelectuales, científicos y académicos, viajeros, mochileros, turistas, periodistas, dirigentes políticos y sindicales, estudiantes y trabajadores, e integrantes de las múltiples diásporas. Muchas veces, sin tener conciencia de ello, son una especie de agentes económicos y comerciales de un país. Pueden ser portadores de una imagen país y lectores de otras realidades. Son transmisores de visiones, percepciones e información que pueden ser fundamentales para una inteligencia competitiva eficaz. Son, además, actores relevantes en los tejidos de conectividades de todo tipo que hoy contribuyen a facilitar las interacciones económicas entre los países y las respectivas regiones.

Y su potencial puede ser mayor en la medida que un país –o una región organizada- posea suficientes puntos focales aptos para captar y procesar información que permita desarrollar un fuerte capital de inteligencia competitiva, que

como se señaló antes, es hoy un factor central de la capacidad de un país para negociar y competir en el mundo. Tal capital muchas veces resulta de una adecuada y densa interacción entre los sectores, gubernamental, empresario y académico.

Los corredores de comercio e inversiones han existido por muchos siglos. Fueron en el pasado las rutas de la seda o de las especias⁴. A través de ellos se movían, en una continua ida y vuelta, mercaderías valiosas para quienes las comerciaban. Pero también personas, ideas, conocimiento técnico, costumbres, creencias. No eran corredores estáticos. Eran de geometría variable y cambiaban con el paso del tiempo. Los corredores del comercio tenían un profundo impacto geopolítico. Eran vectores de poder. En los nuevos corredores de comercio e inversiones del siglo XXI, van bienes, servicios, tecnologías, recursos financieros y personas. También pueden ir drogas y armas. Van en contenedores como resultante del transporte intermodal en continua evolución tecnológica⁵. O van por canales digitales, por Internet. Y también van, entre otros, trabajadores, hombres de negocios, agentes tecnológicos, turistas, en aviones cada vez más grandes y económicos en su rendimiento.

En la perspectiva de todo país, la diplomacia económica multi-espacial e interregional del futuro tendrá que tomar en cuenta los vasos comunicantes que se están empezando a intensificar dentro de las distintas regiones y entre ellas. A veces resultan de acuerdos internacionales que no responden a modelos pre-establecidos aunque sí tomen en cuenta lo que enseñan otras experiencias. Ello implica seguir de cerca las agendas de las relaciones económicas, y las negociaciones comerciales e integración económica de los distintos espacios. Y saber detectar lo novedoso.⁶

⁴ Liu Xinru, Norene and Lynda Shaffer. *Connections Across Eurasia. Transportation, Communication, and Cultural Exchange on the Silk Roads* (New York: McGraw Hill, 2007).

⁵ Marc Levinson. *The Box. How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2006).

⁶ Por ejemplo en la actualidad, un caso regional a seguir de cerca en el Asia es el de las negociaciones impulsadas por países de la ASEAN (el *Regional Comprehensive Economic Partnership –RCEP*) Y a nivel interregional también hay y habrá en el futuro mucha dinámica. Dos procesos negociadores convienen seguir de cerca por su potencial gravitación económica y política. Uno es en el espacio del Pacífico (el *Trans-Pacific Partnership – TPP*). El otro es en el espacio del Atlántico Norte (la idea impulsada en ambos lados del Atlántico de abrir negociaciones para un eventual acuerdo económico y comercial de amplio alcance entre los EEUU y la UE). Son todas ellas negociaciones que podrían tener, si es que se concluyeran, un fuerte impacto en el mapa de la competencia económica internacional, incluso con claras connotaciones geopolíticas por el efecto do-

La ventaja de los países latinoamericanos y, especial, los del espacio regional sudamericano, es que no se observan en la actualidad razones de peso que impidan una diplomacia económica abierta a todas las direcciones (“*tous les azimuts*”). Su ubicación geográfica, dotación de recursos, mestizaje cultural, lejanía de las líneas de principal tensión internacional, permite precisamente aspirar a desarrollar una inserción económica y comercial externa de alcance multi-espacial e interregional⁷

Las relaciones de cooperación económica entre diferentes regiones están adquiriendo una creciente densidad. Si bien reflejan un fenómeno de larga historia, en los últimos tiempos se observa una clara tendencia a la conclusión de distintas modalidades de acuerdos de cooperación económica e, incluso, de comercio preferencial. A veces son la resultante de la interacción de regiones (o subregiones) organizadas cuyos países se expresan a través de distintas modalidades de marcos institucionales comunes, como son los casos de la UE, y en América Latina, los del Mercosur, la SICA o la CARICOM, y ahora la CELAC. Pero también son la resultante de la interacción bilateral entre países pertenecientes a diferentes regiones (por ejemplo, cada país miembro de la UE con cada uno de los países de América Latina) o, como en el caso de la UE entre una región organizada y países individuales (por ejemplo, UE-India, o UE-Chile).

Distintos factores permiten explicar la creciente densidad que se observa en la dimensión interregional de las relaciones económicas internacionales. Algunos de los más importantes son:

- La mayor conectividad entre los distintos mercados nacionales, cualquiera que sea la región a la que pertenezcan, como resultante de innovaciones tecnológicas que han acortado todo tipo de distancias (físicas, económicas, culturales).

minó que pueden producir motivando otras negociaciones y, en particular, por sus eventuales efectos de erosión del sistema comercial multilateral de la OMC.

⁷ Un caso reciente e interesante a mencionar por su potencial es el de las relaciones árabe-latinoamericana. Además de las reuniones oficiales ya realizadas, cabe mencionar al respecto que en diciembre del 2012 se realizó en Abu Dhabi el Foro Árabe-Latinoamericano. Ver al respecto la nota 4. Su tema fue precisamente el de las perspectivas de una asociación más estrecha entre ambas regiones. Un dato no menor en el desarrollo futuro de esta relación interregional, lo constituye el hecho que los países del Golfo Pérsico, en particular Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, se están transformando rápidamente en un eje de vinculación de grandes economías y regiones del Sur. Se refleja en la creciente vinculación entre países árabes con China, India y otros países asiáticos, así como también con países africanos y ahora con los latinoamericanos. Ver al respecto los libros citados en la nota 3.

- La proliferación de cadenas globales de valor con su incidencia en las estrategias transnacionales de las empresas, en las políticas comerciales externas de los países y en la forma de medir el comercio internacional.
- La pérdida de dinamismo del ámbito multilateral institucionalizado en la OMC para continuar expandiendo el acervo de compromisos de liberación comercial y de reglas de juego que faciliten los flujos de comercio y de inversiones transnacionales.

Posibles contenidos, modalidades y alcances futuros de la relación entre América Latina y la UE y de la asociación birregional Mercosur-UE?

El caso Mercosur-UE:

Un comentario especial requiere el futuro de las negociaciones para una asociación bi-regional entre el Mercosur y la UE. Siempre han sido consideradas como uno de los vectores principales de la relación interregional. Si bien no se ha podido avanzar con la velocidad imaginada en la Cumbre de Madrid del 2010, tampoco ha aparecido en el horizonte una alternativa realista a esa negociación bi-regional⁸.

Existen elementos comunes entre las experiencias de Mercosur y la UE. Ellos permiten plantear algunas reflexiones motivadas por las crisis que actualmente encaran sus procesos de integración. Son reflexiones que se tornan más necesarias a la luz de los resultados del reciente encuentro bi-regional de Santiago⁹. Ellos han tornado más apremiante la necesidad de un entendimiento mayor sobre las especificidades de ambas realidades regionales. Conviene entonces decir algo al respecto.

En efecto, en ambos casos las respectivas crisis trascienden lo que es frecuente observar en cualquier emprendimiento conjunto entre naciones soberanas que comparten un espacio geográfico regional. Esto es, el surgimiento de diferencias metodológicas, a veces incluso pronunciadas, sobre cómo llevar adelante un proceso de integración, y sobre sus modalidades, instrumentos y velocidades. La pregunta de cómo trabajar juntos es lo que caracteriza a una crisis metodoló-

⁸ No parece ser una opción realista la de fragmentar la relación estratégica de la UE con cada uno de los países miembros del Mercosur, por ejemplo, en el sentido sugerido en varias ocasiones.

⁹ La reunión parece haber abierto una etapa de reflexión sobre el futuro de las negociaciones, si se toman en cuenta lo acordado según el comunicado conjunto y las declaraciones formuladas por algunos de los principales protagonistas y, en particular, las Presidentas de la Argentina y del Brasil.

gica. Por el contrario, lo que se observa actualmente en ambos casos, son elementos propios de una crisis existencial, en la que lo que se discute -dentro y entre los países miembros- es la conveniencia misma de seguir adelante en la idea de trabajar juntos. La pregunta central pasar a ser entonces ¿porqué trabajar juntos?

A pesar de las conocidas diferencias -por ejemplo, de historia y geografía, de culturas y grados de desarrollo, de poder económico y político- cabe preguntarse entonces: ¿qué tienen de común las experiencias que se están desarrollando en la UE y en el Mercosur?

Por lo menos tres elementos comunes pueden encontrarse en las dos experiencias mencionadas:

- Un espacio geográfico regional compartido por un grupo de naciones soberanas. Como todo espacio geográfico regional, uno y otro tienen límites por momentos difusos. Son espacios de geometría variable en los que el mapa cambia según sea la perspectiva del país desde el cual se observa la respectiva región.
- El carácter voluntario de una asociación entre naciones que son soberanas y no pretenden dejar de serlo, y que procuran lograr objetivos comunes que tienen un alcance multidimensional -políticos, económicos, sociales, culturales-. Nadie obligó a nadie a participar en el proceso de integración europea. Y, por lo demás nadie puede obligar a una nación soberana a permanecer en la asociación voluntaria si es que entiende que no le conviene. El actual debate en Gran Bretaña sobre su pertenencia a la UE es un ejemplo al respecto.
- Los efectos potenciales de la ausencia de una garantía de irreversibilidad de la asociación pactada, a pesar de tener en lo formal un carácter permanente. El éxito no está asegurado. Los objetivos perseguidos pueden no cumplirse. Y cualquier país puede retirarse si así lo desea y le conviene. El pacto de asociación puede o colapsar formalmente, o diluirse a través del tiempo cayendo en el terreno de lo irrelevante.

¿Qué enseñan estas dos experiencias en cuanto a los factores que podrían eventualmente contribuir a preservar la vigencia a través del tiempo de la voluntad de trabajo conjunto entre naciones soberanas? En otros términos ¿de qué podría depender la sostenibilidad en el largo plazo de la idea estratégica de trabajar juntas naciones que comparten un espacio geográfico regional? Responder tales preguntas parece esencial para asegurar la concreción de la procurada asociación bi-regional.

Los siguientes parecen ser algunos de los factores relevantes para la factibilidad de que una asociación voluntaria con objetivos múltiples entre naciones soberanas pueda mantener en el tiempo:

- La continua adaptación a la dinámica de cambios contextuales. En los últimos años se ha acrecentado la velocidad de los cambios a escala global y regional, como en el propio plano interno de cada sociedad. Ello genera una fuerte presión para la adaptación constante de estrategias y de métodos de trabajo conjunto entre naciones que comparten un espacio regional.
- La flexibilidad en los métodos de trabajo que se empleen. Cómo se concilia un grado razonable de flexibilidad en los objetivos planteados por las naciones que se asocian y en los métodos de trabajo empleados, con un grado de previsibilidad que facilite la adopción de decisiones estables por parte de todos los protagonistas -por ejemplo, por quienes tienen que encarar inversiones productivas en función de un mercado ampliado-, es otro de los factores que puede contribuir a la sustentabilidad de una asociación permanente entre naciones soberanas dentro de un espacio regional.
- La fortaleza de algunos factores de sustentabilidad de la voluntad asociativa. Tres factores sobresalen. Uno es el de la preservación de un equilibrio de intereses nacionales, que permita generar un cuadro dinámico de ganancias mutuas. El otro es el de la calidad institucional y, en particular, la existencia de reglas de juego que sean, a la vez, efectivas, eficaces y legítimas. Y el tercero es el del desarrollo de redes densas de intereses sociales -especialmente entre los sectores productivos- que generen un cuadro de "solidaridades de hecho" que sean cada vez más difíciles de desatar.

¿Qué criterios tomar en cuenta a fin de apreciar el potencial de irreversibilidad de una asociación voluntaria entre naciones soberanas que comparten un espacio regional?

- La precisión de los diagnósticos sobre las opciones de inserción internacional de cada uno de los países asociados. La calidad de la inteligencia competitiva en el plano nacional que permita tener una apreciación correcta y actualizada de las opciones que un país tiene en el plano internacional, es fundamental para evitar espejismos con respecto a un eventual "plan B", percibido como alternativa al vínculo asociativo que lo une a otros países con los que comparte un espacio regional.
- La calidad de los mecanismos de concertación de intereses nacionales. Tanto en el momento fundacional como a la hora de redefiniciones de hojas de ruta y de métodos de trabajo en un proceso de integración, parece fundamental que cada país refleje en sus estrategias los intereses profundos más diversos de todo su espectro social y productivo. La puesta en común de intereses en el plano regional su-

pone, para ser sustentable, que también se haya acertado en la puesta en común de los intereses internos de una sociedad.

- La densidad de los intereses ofensivos de cada uno de los asociados y, en especial, la identificación de los ciudadanos con el proyecto común. Cuánto más numerosos sean los protagonistas con intereses ofensivos en cada nación participante de un proceso de integración, más factible será que predominen las fuerzas orientadas a preservar la idea de trabajo conjunto con las naciones con las que se comparte un espacio regional. Y la base de legitimidad social será más amplia, cuanto mayor sea el número de ciudadanos que se identifican con el espacio regional, por considerarlo como una de las fuentes en las que se pueden nutrir en sus objetivos de bienestar, calidad de vida, libertad y democracia, como en su visión de un futuro mejor.

¿Qué conclusiones provisionarias pueden extraerse de lo observado en las recientes experiencias de la UE y del Mercosur con respecto a la sustentabilidad de los respectivos procesos de integración?

Tres parecen ser conclusiones tentativas de una reflexión basada en la comparación de las crisis por las que se está atravesando en ambos casos:

La primera es que en la construcción de una asociación permanente entre naciones soberanas que comparten un espacio regional, no existe un modelo único sobre cómo desarrollar el proyecto común.

La segunda es que objetivos y métodos de trabajo conjunto deben ser continuamente adaptados a los cambios contextuales.

Y la tercera es que una variable clave para explicar y predecir la sustentabilidad de un proceso de integración entre naciones que comparten un mismo espacio geográfico regional, es la calidad de las estrategias de inserción externa de cada país participante.

En la adaptación del Mercosur a las nuevas realidades globales y regionales -ejercicio similar al que por su lado están desarrollando hoy los países miembros de la UE y al que tendrán que hacer los países que integran la OMC, quizás impulsados por los del G20- se cuenta hoy con algunas ventajas. Una de ellas es la experiencia de más de veinte años de construcción institucional y de trabajo conjunto. La otra es que muchos paradigmas, modelos y fórmulas para integrar países en un espacio común, a veces concebidos casi como dogmas religiosos, hoy se están tornando obsoletos por la velocidad y profundidad de los cambios que se están operando en el sistema internacional y en la competencia económica global.

Ello facilita encarar la adaptación del Mercosur aprovechando al máximo el principio de "libertad de organización" en la definición de los objetivos y mecanismos que se empleen en el trabajo conjunto de las naciones que comparten un determinado espacio físico y objetivos estratégicos. Las limitaciones a tal principio, derivan de la interpretación prevaleciente sobre los propios intereses nacionales y de los respectivos ordenamientos jurídicos de cada país; de los otros

compromisos internacionales asumidos -por ejemplo, en el ámbito de la OMC-, y de los objetivos comunes y los tiempos que se asignen para el desarrollo de la idea estratégica del trabajo conjunto.

El caso América Latina-UE:

En una era de competencia económica multi-espacial e interregional, es difícil que cualquier país, independiente de su dimensión relativa, se resigne a quedarse confinado en su región más inmediata. Incluso es muy probable que, tal como lo ha recomendado con frecuencia la CEPAL en el caso de América Latina, aspiren a encontrar en la propia región el hábitat necesario para potenciar su capacidad de proyectarse al mundo con bienes y servicios lo más diferenciados posibles. Y que también aspiren a atraer inversiones productivas en función de cadenas globales de valor y, en lo posible, a asegurarse un papel de *hub* en las estrategias de tales redes productivas.

Cabe entonces colocar en tal perspectiva el desarrollo futuro de la relación económica entre Latinoamérica y la UE. Es una relación que tendría que poner énfasis, además del incremento del intercambio comercial, de la cooperación económica y tecnológica y de la integración de cadenas productivas, en el aprovechamiento recíproco de las diversas conexiones multi-espaciales e interregionales, que cada región tiene.

En tal perspectiva y sin perjuicio de otros, por lo menos cinco planos de acción que reflejen intereses comunes deberían nutrir la agenda interregional euro-latinoamericana de los próximos años a la luz de los resultados de la reciente Cumbre de Santiago:

- Creación de condiciones para una razonable gobernanza global y para fortalecer el marco de reglas y disciplinas multilaterales para el comercio mundial. Ello implicaría que los países de las dos regiones compartan sus esfuerzos para tornar más eficaz el G20 y para concluir la Ronda Uruguay como una forma de acrecentar la legitimidad y afianzar el protagonismo de la OMC.
- Avances sustanciales en la calidad de las distintas modalidades de conectividad física entre ambas regiones y en el desarrollo de cadenas productivas interregionales orientadas a mejor competir también en otras regiones.
- La creación de marcos legales que contribuyan a facilitar los flujos interregionales de inversión directa y de asegurar a su vez, el cumplimiento por parte de los inversores y de sus empresas de pautas acordadas de responsabilidad social. La cuestión de la responsabilidad social de las empresas que invierten en el espacio interregional estuvo muy presente en la Cumbre de Santiago y en su Declaración final.

- Un mayor grado de conocimiento y de comprensión sobre las respectivas realidades políticas, económicas y culturales, a través de un fuerte impulso a los intercambios académicos que, en particular, faciliten la presencia de un mayor número de profesores y estudiantes europeos que pasen períodos de al menos un semestre en instituciones académicas latinoamericanas¹⁰.
- El desarrollo de mecanismos que faciliten la participación de distintos tipos de protagonistas sociales en la construcción de un espacio interregional con ganancias mutuas para ambas regiones¹¹

¹⁰ La iniciativa de la Cumbre Académica de Santiago de Chile y sus conclusiones contiene muchas sugerencias sobre el desarrollo de la conexión académica y su valor en las relaciones entre América Latina y la Unión Europea, que se nutre además de las experiencias de intercambios académicos en otros espacios interregionales.

¹¹ En el ámbito interregional euro-latinoamericano cabría estimular los intercambios entre el mundo empresario, el gubernamental y el académico, a través de frecuentes reuniones *multi stake-holders* del tipo de las promovidas, por ejemplo, por el Evian Group (IMD-Lausanne).

¿Los pilares que soportan la relación de la Unión Europea con América Latina contribuyen a su desarrollo?

Eric Tremolada Álvarez

Universidad Externado de Colombia

Resumen

La ausencia de mecanismos de concreción del denominado dialogo político, el ciclo vicioso de los consultores privados en materia de cooperación, la asistencia técnica que no llega a ser una herramienta de ataque frontal a la pobreza y desigualdad, y los acuerdos comerciales con países o subregiones que son socios marginales de la Unión Europea nos fuerzan a reflexionar sobre una relación que en principio se percibe como profunda y fructífera.

Abstract

Are the pillars supporting the European Union's relationship with Latin America contribute to its development? The lack of concision mechanisms within the political dialogue, the vicious cycle of private consultants in cooperation matters, the technical assistance that doesn't become a tool to attack poverty and inequality, and trade agreements with countries and sub-regions which are marginal partners of the European Union, force us to think about a relation that at the beginning seem to be profound and productive.

Introducción:

En las últimas tres décadas se evidencia el progresivo afianzamiento de la relación Unión Europea - América Latina que se viene estructurando sobre tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. No obstante, persiste de lado y lado, un abismo entre las expectativas y las posibilidades reales, aunque abundante literatura y las declaraciones resultantes de las cumbres indiquen lo contrario. De ahí la necesidad de analizar los pilares que soportan la relación de la Unión Europea con América Latina y cuestionar si este esfuerzo para dotar de armazón y coherencia la pretendida asociación birregional, contribuye al desarrollo de la región latinoamericana.

I. Origen del diálogo Unión Europea - América Latina

En 1984, la Comunidad Europea impulsa un diálogo ministerial con los centroamericanos con el propósito de impulsar paz, democracia, seguridad y desarrollo social y económico. Denominado diálogo de San José, inicia con una agenda que trataba asuntos relativos a la democracia, los derechos humanos, la primacía de la diplomacia y los modelos de desarrollo y de integración regional. En Luxemburgo las discusiones cristalizan un acuerdo de cooperación y las dos subregiones crean la Comisión Mixta de Cooperación. Es en la ciudad de Florencia, en 1996, cuando se reorienta el diálogo hacia el desarrollo social, económico, sostenible y equitativo, incluyendo lucha contra la inseguridad y la consolidación del Estado de derecho. Sin embargo, la continuidad de los ministros del lado europeo tiene dificultades derivadas de la presidencia semestral rotativa, de ahí que la Cumbre de Madrid de 2002 se ocupe de garantizar esa participación ministerial en modalidad de *troika*. Roma, en 2003, es la ciudad anfitriona de la suscripción del Acuerdo de diálogo político y cooperación entre el conglomerado¹ Comunidad Europea y Estados miembros y Costa Rica, Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Panamá².

El Consejo, fundamentado en la continuidad del diálogo, en la reunión de República Dominicana de 2007, fija las directrices de un Acuerdo de Asociación que incluiría la creación de una zona de libre comercio³. Pero se tuvo que esperar veinticinco años de este diálogo para que en Praga se diera la hoja de ruta que más tarde concretaría la anhelada y única zona de libre comercio entre bloques

¹ Torrent hace una útil y clara explicación de las maneras de actuar de la Unión Europea en el contexto internacional, distinguiendo los cuatro modos de operar de la Unión Europea en el plano internacional a través del conglomerado de entidades que la componen; véase: Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política*; Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina OBREAL/EULARO, Barcelona, febrero de 2005; pp. 6-12.

² “¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?” Documento de recomendaciones para la Cumbre Europeo-Latinoamericana en Viena; Casa de América, FRIDE, Fundación Carolina, ICEI; Madrid, mayo de 2006; pp. 4-6.

³ “La Unión Europea y América Latina y el Caribe: De las preferencias a la reciprocidad”; en: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Tendencias 2008; Documento informativo; Naciones Unidas, CEPAL; 2007; pp. 157.

subregionales y acordaran cooperar decididamente con la Estrategia Regional de Seguridad de Centroamérica⁴.

Por su parte, en 1987, paralelo al diálogo de San José, se abrió uno con el Grupo de Río, que a partir de 1990 institucionaliza reuniones ministeriales bianuales gracias a la Declaración de Roma. Al igual que en el de San José, el diálogo de Río desembocaba en cada reunión en una ambiciosa agenda que conspiraba en contra de la concreción de los acuerdos. En la última década esta tendencia a la dispersión temática no cambia y podemos ver como en Grecia 2003, el debate abarcó cohesión social y gobernanza democrática, en Luxemburgo 2005, se discutió sobre integración, cooperación, creación de empleo y Haití; en República Dominicana 2007, el medio ambiente, cambio climático, lucha contra la pobreza, multilateralismo y países de renta media centró el debate, en la República Checa 2009, no se discutió en torno a la consolidación democrática, seguridad y procesos de paz como estaba previsto⁵, sino que se optó por una declaración conjunta sobre fuentes renovables de energía y recuperación de la estabilidad financiera mundial⁶.

La Comunidad Europea, por razones geoestratégicas en los años noventa abrió, negociaciones bilaterales con casi todas las regiones y países, así, en América Latina, complementando los esfuerzos de San José y Río, se inician las conversaciones para cristalizar acuerdos de asociación con Mercosur, Chile y México, 1990, 1991 y 1992 respectivamente. La Comisión Europea se avocó a concretar un acuerdo con el Mercosur de organización internacional a organización internacional y pese a que convencieron a sus miembros para que vía Protocolo de *Ouro Preto*, artículo 38, naciera su personalidad jurídica, las negociaciones concluyeron en 1995 con un Acuerdo de Asociación suscrito, por el lado Europeo por la Comunidad Europea y los estados miembros, y por el lado americano por el Mercosur y sus estados miembros. Este Acuerdo no solo aplazó lo económico para una segunda fase, que dieciocho años después no se concreta, sino que arrojó escasos resultados, toda vez que a la hora de obligarse ningún miembro de

⁴ Reunión ministerial del Diálogo de San José, Praga, 14 de mayo de 2009, Comunicado conjunto, 14 de mayo de 2009, 9933/09 (Presse 132) Consejo de la Unión Europea, en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st09/st09933.es09.pdf>

⁵ José A. Nieto Solís, “La integración económica centroamericana: introducción al estudio de la unión aduanera y de las relaciones con la Unión Europea”, *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, N°. 3, 2007, pp. 8 y ss.

⁶ Declaración Conjunta UE - Grupo de Río, Praga 13 de mayo de 2009, en: Europa Press Releases Rapid <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/130&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

la hoy Unión Europea apoyaba el Acuerdo, y con el fundamento de la inmadura personalidad jurídica del Mercosur, optaron porque sea firmado por las dos organizaciones y sus estados, lo que intencionalmente hacía más difícil su ejecución.

El caso de las negociaciones con Chile y México fue calcada -en lo simbólico- a la del Mercosur, la intención real para el solitario austral no era otra que sumarlo al Mercosur, y en el caso de México aprovechar el reequilibrio político que este país demandaba en sus relaciones internacionales después de tres años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁷. De ahí que los acuerdos de asociación con Chile y México suscritos en 1996 y 1997, aplazaran también para una segunda fase el contenido económico.

El relacionamiento pluri-temático de la Comunidad Europea no dejó de lado a la Comunidad Andina (CAN) toda vez que el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 incluyó principios de diálogo político. Pero solo fue hasta la Declaración Conjunta de Roma en 1996 cuando se institucionaliza este mecanismo y se pactaron otras reuniones paralelas, unas celebradas a nivel ministerial con el Grupo de Río y otras a nivel presidencial en las cumbres América Latina, Caribe y Unión Europea (ALCUE). En ambas se discutiría sobre democracia, derechos humanos e integración. En el 2003 se suscribió el Acuerdo de diálogo político y cooperación UE-CAN, que versa sobre estabilidad política, consolidación Estado de derecho, derechos humanos, integración regional, lucha contra la pobreza y contra el tráfico de drogas, armas y personas⁸.

II. El denominado diálogo político

La génesis de este mecanismo pluri-temático que, como vimos en el apartado anterior, aproxima a la hoy Unión Europea con América Latina, se da en el proceso de negociación del espacio económico entre la Comunidad Europea y la Asociación Europea de Comercio Justo (EFTA)⁹, donde se necesitó incluir aspectos temáticos por fuera de las competencias de la Comunidad, suscribiendo por tanto el acuerdo junto con los estados miembros. A partir de ese momento se en-

⁷ Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política*, Op. cit., pp. 17-19.

⁸ Eric Tremolada. "De Europa para América Latina: ¿política o inercia exterior?" En: *De Viena a Lima: ¿afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?*, Bogotá. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Mayo 2009, pp. 75-102. (Colección PRETEXTOS, No. 37)

⁹ La EFTA es la sigla en inglés de la Asociación Europea de Comercio Justo. / The European Free Trade Association.

tiende que los acuerdos con terceros serán de participación mixta, esto es Comunidad Europea y estados. Por lo anterior, la noción del diálogo político con terceros países no cubre las competencias de las comunidades ni las competencias que conservan los estados miembros y que implementan por separado. En palabras Ramón Torrent, el diálogo político no se define por su contenido sino por su naturaleza institucional, esto es por las actividades que monopolizan los servicios exteriores de los ministerios de asuntos exteriores de cada Estado miembro, según los procedimientos de la PESC¹⁰.

Así, el diálogo político resulta siendo una herramienta instrumentalizadora, que le brinda a la Unión Europea una proyección mundial indiscutible, pese a que sus miembros no lleguen a tener una posición unificada y a sus dificultades en materia de concreción. De ahí que en el caso de los acuerdos de asociación con Mercosur, Chile y México, les permitió justificar dos fases, la primera que recogió valores comunes y una segunda de contenido económico, que como mencionamos, solo cristalizó en el caso de los dos últimos¹¹.

El esfuerzo adicional de las cumbres ALCUE no alcanza a contrarrestar las dificultades de concreción del diálogo político ni afianza la anhelada asociación estratégica. Acaso porque el problema estructural del diálogo político se replica en las cumbres donde evidenciamos tanta diversidad temática como expectativas. Para Günther Maihold el problema se ve agravado por el unilateralismo reinante de América Latina, que se resiste a participar a nivel internacional como grupo o bajo el paraguas de las organizaciones subregionales, afectando de esta manera, desde ambos lados del Atlántico, el diseño del concepto interregionalista¹².

En la Cumbre de 1999 en Río de Janeiro, se enfatizó en la asociación estratégica birregional y en las segundas fases de los acuerdos de asociación con Mercosur, Chile y México. En la de 2002 de Madrid, el debate se centro en terrorismo, migración y seguridad, aunque solo sirvió para cristalizar poco después el Acuerdo de diálogo político y cooperación con la CAN y con Centroamérica, destacándose los programas regionales ALIS (sociedad de información) y ALBAN (formación universitaria). Solo es hasta la de Guadalajara, 2004, en la que se definió a la integración regional, al multilateralismo y cohesión social como ejes temáticos que soportarían la construcción de la relación ALCUE. Por su

¹⁰ Ramón Torrent. *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política*, Op. cit., pp. 20-21.

¹¹ Eric Tremolada, “¿Qué representa la relación Unión Europea – América Latina?” En: Silva, Karine de Souza (Org.). *As relações entre a América Latina e a União Europeia: convergências e divergências da agenda birregional*. Editora UFSC/Funjab, Florianópolis, Brasil. Abril 2011, pp.77-98.

¹² Günther Maihold, “Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina”; en: *Foro Internacional*; No. 188, 2007, pp. 269-299.

parte, las conclusiones de Viena, siendo consecuentes con la cumbre anterior, en materia de integración regional, acogieron la instrumentación de los acuerdos de asociación con México y Chile y se decidió negociar con Centro América y con la Comunidad Andina, y al mismo tiempo, se hizo una mención a lo que significaba la ley Helms Burtom contra el multilateralismo.

En Lima 2008, la necesidad de crear una fundación ALCUE como espacio permanente de diálogo birregional de deliberación y visibilidad de estrategias comunes, fue uno de los resultados destacados, además, tres conceptos dominaron las conclusiones, esto es, que el mejor programa social es la inversión productiva, la necesidad de brindar seguridad jurídica a la inversión con marcos legales estables y, flexibilidad para hacer realidad los esquivos acuerdos comerciales con Centroamérica y CAN (mecanismos de múltiples velocidades). En Lima, se evidenció el interés de la UE de desarrollar una relación especial con Brasil¹³.

La segunda cumbre de Madrid, en 2010, si bien pretendía que la innovación y la tecnología estuvieran en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social como una nueva etapa en la asociación birregional, reitera el compromiso valores e intereses comunes de la asociación estratégica birregional, el multilateralismo, la democracia, los derechos humanos, la cooperación al desarrollo, la integración, el apoyo a la cohesión social, la protección del medio ambiente, y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. No obstante, la Declaración contó con un Plan de Acción 2010-2012, que define una agenda orientada al futuro de la cooperación birregional, en ámbitos prioritarios como el desarrollo del “Espacio UE-ALC del Conocimiento”, el fomento de la interconectividad, el desarrollo de redes sociales y económicas, y la intensificación de los diálogos temáticos y la cooperación sobre migraciones, drogas, educación y cohesión social. Plan que junto al acuerdo de creación de la fundación ALCUE anunciada en Lima podrían traducirse en útiles instrumentos de seguimiento y concreción¹⁴.

La cumbre de este año en Santiago, llegó titulada “Alianza para el desarrollo sostenible: Fomentando las inversiones de calidad social y medioambiental, con dos expectativas, primero la de una participación en grupo por el lado latinoamericano, bajo el paraguas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC)¹⁵ y por el otro, la ampliación temática del Plan de Acción

¹³ Eric Tremolada, “De Europa para América Latina: ¿política o inercia exterior?” En: *De Viena a Lima: ¿afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?*, Op. Cit., pp. 95-98.

¹⁴ Celestino Del Arenal y José A. Sanahuja. *La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales*, Fundación Carolina, Madrid, 24 de mayo de 2010.

¹⁵ La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es una nueva estructura destinada a la coordinación política de los 33 países de la región que se

2010-2012, con capítulos sobre igualdad de género y sobre inversiones. Las discusiones se centrarían en el comercio y la inversión, la seguridad jurídica, el desarrollo sostenible y la responsabilidad social de las empresas. Además, se esperaba una obvia Declaración sobre la escena internacional, el proceso de asociación birregional y la promoción de las inversiones económicas, sociales y medioambientales de calidad¹⁶.

La Declaración de Santiago, recoge el esfuerzo -aunque no de síntesis¹⁷- de incluir las dos expectativas enunciadas en el párrafo anterior y que se trabajan en cuatro apartados: El primero, dedicado al nuevo diálogo CELAC – UE que lo consideran, optimistamente, como un espacio más eficaz, constructivo, simétrico, complementario y solidario. En segundo lugar, abordan los valores compartidos y las posiciones en el ámbito internacional y multilateral, donde fundamentalmente se reafirman principios imperativos del derecho internacional y además, el compromiso de adoptar políticas que promuevan el comercio y la inversión para contribuir al desarrollo sostenible, crecimiento económico y empleo, basados en la cooperación, la solidaridad y la responsabilidad ambiental diferenciada.

El tercer apartado se refiere a los avances en el proceso de asociación estratégica birregional, incluyendo los esperados capítulos de género e inversión en el Plan de Acción 2013-2015 y estudiando la incorporación de otros que cubrirían áreas de seguridad pública, seguridad alimentaria y nutrición. Hasta ahí lo novedoso, luego este largo apartado habla de la aplicación provisional de los acuerdos comerciales con Perú, Colombia y Centroamérica, la continuidad de negociaciones UE-Mercosur para dotar de contenido comercial su acuerdo de asociación, se sigue apoyando la Estrategia de Seguridad Regional Centroamericana, celebran de un Acuerdo Cultural entre la UE y Perú, así, como la creación en Hamburgo de la Fundación ALCUE¹⁸ y se espera que el próximo ciclo de

instituyó oficialmente durante una cumbre regional celebrada en diciembre de 2011. En la actualidad, Chile ocupa la Presidencia de esta organización, que tiene carácter rotatorio. Los países de América Latina y el Caribe han señalado que, a partir de ahora, la CELAC desempeñará el papel de interlocutor de la UE en el proceso de asociación birregional.

¹⁶ Comisión Europea, Comunicado de Prensa, IP/13/23

¹⁷ La Declaración de Santiago, es más extensa que este escrito, recurriendo, a lo largo de sus 48 numerales, a la práctica diplomática de la reiteración de lo reiterado. Véase: Consejo de la Unión Europea, Declaración de Santiago, 27 de enero de 2013, 5747/13 EN.

¹⁸ Desde la Cumbre de Lima se anhelaba la creación de la Fundación ALCUE, nace transitoriamente como una fundación de derecho alemán y sin duda servirá como un instrumento para reforzar la asociación birregional, además, de ser un espacio de deliberación sobre estrategias comunes y acciones. Aspira a convertirse en una organización interestatal sujeta al derecho internacional.

cooperación 2014-2020 tenga en cuenta las prioridades de los Estados CELAC dando preferencia a los proyectos que respondan a las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

Finalmente, dedica un apartado a la alianza para el desarrollo sostenible: Promoción de inversiones sociales y de calidad ambiental, entendiendo que el crecimiento económico debe proteger el medio ambiente, promover la equidad social

y la inclusión. Reconociendo que para esto se requiere de la cooperación para aprovechar las complementariedades de ambas regiones.

Aunque la tendencia de comunicados entre cumbre y cumbre no cambia y nos siguen anunciando estrategias renovadas y declaraciones que reiteran compromisos¹⁹, progresivamente se esfuerzan cada vez más por brindar coherencia a la relación birregional²⁰, no obstante, alcanzar consensos o avances considerables en medio de tantos intereses diversos no ha sido ni será tarea fácil. En promedio las cumbres ALCUE reúnen 60 delegaciones estatales, 20 latinoamericanas, 13 caribeñas y 27 de la UE, además de las delegaciones que representan los bloques subregionales²¹. Maihold viene demandando reformas de fondo que deberían introducirse en el proceso “entre-cumbres”, para que no siga en entredicho el ca-

¹⁹ En diciembre de 2005, pensando en la Cumbre de Viena, la Comisión Europea adoptó un Comunicado acerca de una estrategia renovada diseñada para reforzar la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina. Analizó los retos e hizo recomendaciones para revitalizar la asociación como aumentar el diálogo político entre las dos regiones, estimular los intercambios económicos y comerciales, fomentar la integración regional, enfrentar la desigualdad y adaptar la política de desarrollo y ayuda de la Unión Europea a las condiciones reales en América Latina. La Declaración de Viena reitera por su parte el compromiso de expandir y profundizar la cooperación entre la Unión Europea y América Latina/El Caribe en todos los ámbitos, con un espíritu de respeto mutuo, igualdad y solidaridad.

²⁰ “La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: Balance y perspectivas”; Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas; EXPO/B/AFET/2007/48; abril 2008; PE 385.570.

²¹ En estas reuniones hay que tener en cuenta no solo la Cumbre ALCUE propiamente dicha, sino también las Cumbres bilaterales que se dan con México, Chile y Brasil, las subregionales, con Centroamérica, la CAN, Mercosur y el CARIFORUM, la Empresarial, que en el 2010 reunió más 700 empresarios de ambos lados del Atlántico, y distintos foros de la sociedad civil. En todas ellas veremos los correspondientes diálogos políticos y reuniones ministeriales sobre diferentes asuntos. Véase: Celestino Del Arenal y José A. Sanahuja, *La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales*, op. cit., p. 2.

rácter vinculante de la “Diplomacia de Cumbres”²². Pero más allá de que el potencial de estas reuniones se desaproveche, más que juzgarlas por su carácter blando, no vinculante, hay que aprovechar el concurso que se produce entre una y otra reunión, así estas fuerzas coordinadas, y ahora evaluadas, podrían dar resultados tangibles en la relación birregional.

III. La cooperación

El segundo pilar el que se soporta el relacionamiento Unión europea - América Latina es la cooperación, modalidad de asistencia técnica ejecutada por la Comisión Europea de conformidad con reglamentos adoptados por el Consejo y el Parlamento. Por ello la discusión sobre el contenido de la misma no se da a través de las relaciones bilaterales, sino en el marco interno de la UE. A partir de 2007 la ayuda financiera y técnica y cooperación económica para países en vía de desarrollo de Asia y América Latina se rige por Reglamento (CE) N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo²³.

El rol desempeñado por consultores independientes agrava el escaso margen de maniobra que tiene la cooperación, ellos controlan la asistencia técnica, evaluándola y preparando los nuevos programas a través de labores exploratorias en los países beneficiarios. Círculo vicioso, no corregido, que en palabras de Torrent incrementa las cifras de negocios de las empresas consultoras de los países donantes y, en menor medida, de las contrapartes en los países receptores²⁴.

No obstante, la Unión Europea, durante el periodo 2007-2013, ha contribuido a la reducción de la pobreza y la desigualdad social mediante la concesión de ayuda al desarrollo a la región por valor de 2.700 millones de euros con cargo

²² Véase: Günther Maihold, “La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas”; Real Instituto Elcano; ARI N° 602006 del 24/05/2006.

²³ Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia; en: [http://www.delcol.ec.europa.eu/es/documentos/reglamento\(CEE\)-n443-92.htm](http://www.delcol.ec.europa.eu/es/documentos/reglamento(CEE)-n443-92.htm) y Reglamento (CE) N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo; en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF>, (ambos consultados el 10.01.13).

²⁴ Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política*, Op. cit., pp. 26.

al Instrumento de Cooperación al Desarrollo para América Latina, y durante el mismo periodo, con 900 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo²⁵.

La Comunidad Andina es la región latinoamericana que más recibe cooperación al desarrollo, entre 1973 y 1982 era de índole bilateral, dirigida principalmente al impulso del desarrollo rural, la agricultura, la salud y la educación. El Acuerdo de Cooperación de 1983 marco un segunda ciclo que abordó, de manera más integral, los asuntos de la cooperación económica y comercial. En esta etapa la UE adoptó el SGP – Droga (1990), como una concesión unilateral de los países europeos a la lucha de los países andinos contra el flagelo del narcotráfico²⁶. El acuerdo de "segunda generación" de 1983, se amplía en 1993 incluyendo mecanismos de seguimiento²⁷, dando inicio a una nueva fase en esta materia, hasta que la UE se convierte en el principal donante de ayuda oficial al desarrollo de la Comunidad Andina. Entre 1996 y 2002 ascendió a €420 millones en cooperación, económica, financiera y técnica. En el mismo período la CAN se benefició de €750 millones en programas regionales²⁸, sumando líneas presupuestarias geográficas y temáticas.²⁹

Disminuye dramáticamente en el período 2002-2006, destinándole €29 millones desagregados en programas de prevención de catástrofes €9,45 millones, estadísticas €5 millones, asistencia técnica relacionada con el comercio € 8 millones, sociedad civil €4,1 millones, y drogas sintéticas €2,55 millones. Sin

²⁵ Más del 40 % de los fondos destinados actualmente a la cooperación con América Latina se dedican al fomento de la cohesión social (la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión), y también se apoya la integración regional, el comercio, la inversión y el medio ambiente. Comisión Europea, Memo 13/15

²⁶ Comunidad Andina, Web, http://www.comunidadandina.org/exterior/ue_cooperacion.htm (consultado 17.10.08).

²⁷ Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros; Copenhague, 23 de abril de 1993; en: http://www.comunidadandina.org/exterior/ue_cooperacion.htm (consultado 17.10.08).

²⁸ Entre los programas regionales se destacan en la subregión región andina Al-Invest, EuroSocial, EuroSolar, Igualdad de género, Urbal, @lis, Alban y Alfa II.

²⁹ Leda Rouquayrol Guillemette y Santiago Herrera Villa (2007). *Guía sobre la cooperación Unión Europea - América Latina*; Francia, CEFICALE, pp. 47.

incluir los €6,2 millones de los programas Granadua (fortalecimiento de la unión aduanera), Calidad y Competencia que sumarían un total de €35,2 millones³⁰.

En el periodo en curso “Documento de estrategia regional 2007-2013”, la CAN tiene destinados €50 millones para programas de integración económica regional, cohesión social y económica, lucha contra las drogas ilícitas, que se incrementa con los documento de estrategia país 2007-2013, donde Colombia tiene destinados €160 millones³¹, frente a los €234 millones que recibirá Bolivia, €137 millones Ecuador y €132 millones Perú³².

En todo caso, los programas de cooperación con América Latina no se aproximan en recursos con los ejecutados en otras regiones, como el PHARE para países de Europa Central y del Este, TACIS para las antiguas repúblicas soviéticas, MEDA para países terceros mediterráneos, o el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para los países de África, Caribe y Pacífico³³.

IV. El comercio

El comercio es la tercera y última columna que sostiene la relación UE – AL. En materia de pactar zonas de libre comercio, México fue el primer país que pudo concretar una segunda fase con contenido económico para el Acuerdo de Asociación que había suscrito con la Unión en 1997 y que se centraba en diálogo político y cooperación. Esto se explica, por el apoyo decidido de España y Alemania, por la pro actividad del equipo mexicano, que las exportaciones de México no amenazaban la Política Agrícola Común (PAC) y, por último, que la protocolización de la segunda fase, tal como se había pactado en 1997, podía hacerse por procedimientos simplificados de aprobación, esto es mediante decisión del Consejo de la Unión.

En el primer semestre de 2002, la discusión entre la Presidencia española de la Unión que abogaba por acuerdos de asociación con la CAN y América Cen-

³⁰ Comisión Europea, “Estrategia regional para la Comunidad Andina 2002 – 2006”, en: http://ec.europa.eu/external_relations/andean/rsp/02_06_es.pdf (consultada 10.05.08).

³¹ Comisión Europea, “Documento de estrategia regional para la Comunidad Andina 2007 – 2013”; 12.04.2007 (E/2007/678) en: http://ec.europa.eu/external_relations/andean/rsp/07_13_es.pdf (consultado 10.05.08).

³² Cooperación Regional Unión Europea – Comunidad Andina 2008, Delegación de la Comisión Europea en el Perú, diciembre de 2007.

³³ Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política*, Op. cit., pp. 19.

tral, frente a la posición de la Comisión Europea que no los recomendaba, se zanja con una conciliación de posiciones que da como resultado la profundización económica del Acuerdo con Chile. Así, se llegó a pactar en el 2002, con el país menos proclive a la integración, la segunda fase que dotaba de contenido económico el Acuerdo de Asociación que suscribieron en 1996³⁴.

Durante la segunda Cumbre de Madrid en 2010 se dotó de contenido comercial los Acuerdos con andinos y centroamericanos, por un lado se suscribió el Acuerdo Comercial Multipartes con Colombia y Perú, que ya estaba negociado, y superando los últimos escollos de la negociación comercial (denominaciones de origen planteada por los europeos y cuotas de importación de leche en polvo y queso por los centroamericanos), se concreta al inicio de la Cumbre la única negociación entre bloques subregionales al suscribir el pilar comercial que complementara el Acuerdo de Asociación de la UE con Centroamérica incluida Panamá³⁵.

La voluntad política de Argentina y Brasil por el lado latinoamericano y el compromiso de la Comisión y España por el lado europeo, abrieron nuevamente, en medio de la Cumbre de 2010, la negociación con Mercosur, pretendiendo que de una vez por todas, se vencería la oposición liderada por Francia y que representa los intereses tradicionalmente beneficiados por la Política Agrícola Común (PAC). Muchos creímos que la fuerte presencia China en la subregión, la demorada entrada de Venezuela al Mercosur y la latente oferta de acuerdos bilaterales por parte de Estados Unidos brindarían un contexto favorable, que hoy después de la Cumbre en Chile aún no se concreta. En todo caso, estas negociaciones necesitan, como dice Felix Peña³⁶, un esfuerzo notable de coordinación entre Mercosur y sus países miembros y que debe darse de la misma manera por lado europeo, no obstante, la coyuntura actual de las dos subregiones nos llena de escepticismo.

Siempre que estemos ante una negociación, que no representa amenazas a sectores sensibles de la economía europea y se mantenga la decisión política, nuevos acuerdos con contenido comercial prosperarían con países o subregiones latinoamericanas y que éstos, se negociarían bajo la premisa de abrir oportunidades de inversión, comercio y cooperación, sin que ello sustituya las reformas do-

³⁴ *Ibidem*, pp. 27-32.

³⁵ Celestino Del Arenal y José A. Sanahuja, *La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales*. op. cit., pp. 5-6.

³⁶ Felix Peña, "Much more than trade and investments: is the future Mercosur-European Union bi-regional agreement a contribution toward effective global governance?" En: *Mercosur-European Union Dialogue*, e-book The Brazilian Trade and Investment Promotion Agency (Apex-Brasil)

mésticas en materia política y económica³⁷. De ahí que la UE sea el principal inversor extranjero en la región con una inversión extranjera directa (IED) de 385.000 millones de euros en 2010. Esta cifra supone el 43 % de la IED total de la región, y contrariamente a lo que sucede en materia de cooperación, esta IED de la UE en la región es superior a la que se da en Rusia, China y la India conjuntamente considerados³⁸.

V. ¿Cómo se define la política exterior de la Unión Europea hacia América Latina?

Con fundamento en el citado Torrent y los cortos resultados, venimos insistiendo en varios escritos que la política exterior de la Unión Europea hacia América Latina no responde una estrategia focalizada y a unas prioridades, obedece fundamentalmente a inercias y sinergias internas³⁹. Esta política reactiva, coyuntural, necesita planificación, estrategia, medios y liderazgo. El Tratado de Lisboa suponía nuevos mecanismos, pero no es fácil que los europeos definan que quieren, en palabras de Arteaga y Palomares, están “más preocupados por el siguiente paso en su integración que por las transformaciones en el contexto internacional, ni la UE ni sus Estados miembros han sabido acompañar sus políticas exteriores al ritmo de las transformaciones de la globalización ni tampoco acomodar sus instrumentos de acción exterior a los nuevos retos”⁴⁰. Como dirían Grugel y Guijarro, treinta años de relaciones económicas entre la UE y América Latina no han contribuido a cerrar la brecha que existe entre expectativas y posibilidades reales. Se requiere la adopción de una postura realista que asuma la escasa relevancia de

³⁷ Roberto Domínguez. “Between Vienna and Lima”; en: Joaquin Roy and Roberto Domínguez (editors); *After Vienna: Dimensions of the Relationship between the European Union and the Latin America-Caribbean Region*; Jean Monnet Chair, University of Miami, Miami – Florida European Union Center of Excellence; 2007; pp. 32.

³⁸ La IED abarca fundamentalmente sectores de comercio, turismo, construcción y finanzas. Además, es una inversión de doble vía, ya que en los últimos años, las empresas de América Latina y del Caribe han ido incrementando sus inversiones en la UE. Comisión Europea, Memo 13/15

³⁹ Eric Tremolada, “EU-LA relation: How structured this association is?” En: *Europa: ¿un marco de oportunidades?* Colección PRETEXTOS No. 40. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Mayo 2011, pp. 120-121.

⁴⁰ Félix Arteaga Martín, y Gustavo Palomares Lerma. *Política exterior*. Vol. 24, N° 136, 2010, pp. 90-103.

las relaciones económicas y que reconozca la dificultad para avanzar más en este ámbito⁴¹.

El caso particular de los acuerdos comerciales con dos de los andinos (Perú y Colombia) y con los centroamericanos evidencia una ausencia del realismo en materia de relaciones económicas, toda vez que, la primera subregión (que incluye también a Ecuador y Bolivia) solo representa el 0,8% y la segunda el 0,4% del total de importaciones de la UE, y el 0,6% y 0,4% de sus exportaciones respectivamente⁴². Si nos detenemos en la posición que ocupan los países de estas subregiones como socios comerciales de la UE el panorama no mejora, encontrando que Colombia ocupa la posición 47, Perú la 51, Costa Rica 57, Panamá 60, Guatemala 101, Honduras 106, El Salvador 120, y Nicaragua 137⁴³.

La evolución de las negociaciones para la firma de contenidos económicos como segundas fases a los denominados Acuerdos de Asociación, tampoco denota una planificación. Como lo explicamos atrás, se han firmado Acuerdos con México (2000), Chile (2002), Colombia, Perú y Centroamérica (2010) y se mantienen las negociaciones con Mercosur, que si se llegará cristalizar, por las diferentes percepciones de sus miembros, inferimos sería con el esquema multipartito que sirvió para avanzar con dos de los andinos. Esto es lo que denomina Torrent como la historia de una estrategia por defecto⁴⁴. Entonces ¿acuerdos bi-regionales o bilaterales? o como pretenden los autores del estudio solicitado por la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo “se trata de un falso dilema” ya que el bilateralismo se afirma como complemento y no como alternativa al interregionalismo⁴⁵.

⁴¹ Jean Grugel y Borja Guijarro, *Pensamiento iberoamericano*, N°. 8, 2011, pp. 39-56

⁴² Leda Rouquayrol Guillemette y Santiago Herrera Villa, *Guía sobre la cooperación Unión Europea - América Latina*; Op. cit., pp. 48.

⁴³ <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/> consultado el 29.01.2013

⁴⁴ Ramon Torrent, “EU-Mercosur Negotiations: the History of a Strategy by Default?” En: *Mercosur-European Union Dialogue*, e-book The Brazilian Trade and Investment Promotion Agency (Apex-Brasil)

⁴⁵ Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores, Departamento Temático, Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina, EXPO/B/DEVE/FWC/2009-01/Lot5/18 Diciembre 2011, PE 433.775; consultado el 29.01.2013 de en: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/deve/studiesdownload.html?languageDocument=ES&file=73693>

Esta tendencia reactiva se evidencia desde 1995, cuando la UE promueve la liberalización comercial con sus socios de América Latina estimulados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De ahí que Wolf Grabendorff, director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas IRELA, anotará en su momento que la UE y sobre todo sus empresarios, temieran una extensión del TLCAN o la creación del ALCA hacia el 2005, disminuyendo la presencia europea en el emergente mercado latinoamericano⁴⁶.

Adicionalmente, Europa no solo ve a nuestra región como un espacio, que según la coyuntura servirá para hacer contrapesos a los Estados Unidos, sino que también le sirve para alinearse. Así nos lo recuerda Torrent cuando al referirse al SPG Droga, precisaba que el tema fue planteado en Bruselas con el ánimo de demostrar que la Comunidad Europea y sus estados actuaban como aliados fieles que comparten preocupaciones con la Casa Blanca⁴⁷. De una manera análoga, se podría interpretar la opción del esquema multipartito que facilitó las cosas con Perú y Colombia sin ceder a las presiones de Ecuador y Bolivia enfrentados con los Estados Unidos. Adicionalmente, por un lado, podría uno preguntarse si la flexibilización que se alcanzó en el seno de la Comunidad Andina a su régimen de propiedad industrial⁴⁸ -con la anuencia de las Delegaciones de la Comisión Europea en la región- cuando iba a entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio de Perú con los Estados Unidos, beneficiará a la Unión en el momento en que se perfeccionen los acuerdos comerciales con Colombia y Perú, y por el otro, cabría también el interrogante sobre si el Acuerdo Comercial con Colombia, ¿podría volverse un precedente que desdibujaría la tradicional defensa y exigencia de respeto a los derechos humanos de la UE?

Algunas conclusiones:

No se evidencia ni estrategias ni prioridades en la política exterior de la Unión Europea hacia América Latina, por el contrario, está marcada por la inercia y es reactiva y coyuntural.

⁴⁶ Wolf Grabendorff, Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina ¿Una asociación estratégica? *Nueva Sociedad*, N° 164, pp. 41.

⁴⁷ Véase: Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política*, Op. cit., pp. 19.

⁴⁸ Véase Decisión 689 de la Comisión de la Comunidad Andina, que adecua el Régimen Común sobre Propiedad Industrial contenido en la Decisión 486.

La dimensión ineludible de las cumbres ALCUE, contribuye a afianzar el relacionamiento de las dos regiones, siempre que superen la dispersa capacidad propositiva de ambos lados del Atlántico.

Los latinoamericanos y caribeños deben identificar ámbitos internacionales en los cuales se unifiquen posiciones y hacer de esta manera reconocible, por propios y extraños, una voz común.

Pretender que la CELAC hoy es la respuesta al unilateralismo reinante de los latinoamericanos es una ingenuidad. Sin embargo, a través de las subregiones, debería ser factible y de ahí la importancia de que la Unión insista en negociar el contenido comercial de los acuerdos de asociación en bloque y no con fórmulas bilaterales o multipartitas.

Ambas regiones deben reforzar aquellos ámbitos de cooperación en los que comparten intereses comunes y convergentes, que permitan afianzar la relación y superar el escaso margen de maniobra y el círculo vicioso de los consultores. En este sentido, el próximo ciclo 2014 - 2020 es una oportunidad.

La escasa relevancia de la relación comercial no se supera con la suscripción de los Acuerdos Comerciales, en el caso de Perú, Colombia y Centroamérica, nuevamente todo indica, que por un lado, fue determinante el deseo de no perder influencia en la zona, y en el caso de los centroamericanos, la concreción del tan anhelado pacto económico bloque a bloque con alguna de nuestra subregiones.

El reto de la UE en la negociación en curso con el Mercosur está en que no solo puede actuar por inercia y por el valor simbólico que representa otro acuerdo comercial bloque a bloque. Brasil ocupa la novena posición de sus socios comerciales, lo que convierte a esta subregión en la más significativa comercialmente para Europa y que podría amenazar con sus exportaciones los intereses que protegen la Política Agrícola Común. Pero, el peso de Brasil, no puede obnubilar a tal punto, que se pacte un acuerdo bilateral o bajo la fórmula multipartita.

Las negociaciones comerciales con el Mercosur son una oportunidad para que la UE revise el mandato de negociación que representa los intereses de la PAC.

La diferenciación pretendida por la UE en Latinoamérica y el Caribe, frente a la que ejercen los Estados Unidos, se desvirtúa cada vez que se alinea o busca hacerle contrapesos a Washington.

Un actor internacional que aspira a influir en las relaciones internacionales necesita analizar previamente las relaciones de poder para definir su rol y evaluar los instrumentos que aseguren su influencia. Si bien la inercia, hoy agravada por la crisis, conspira en este sentido, la agenda exterior de la UE, ha sido fundamentalmente reactiva a la coyuntura, contribuyendo muy poco al desarrollo de nuestra región.

Cumplimiento de Tratados de Libre Comercio: Carácter vinculante de sus reglas y justiciabilidad de derechos constitucionales

Philippe De Lombaerde
United Nations University (UNU-CRIS)

Liliana Lizarazo
Independent Consultant

Resumen

La proliferación de la negociación y firma de tratados de libre comercio (TLC) ‘OMC-plus’ en las últimas décadas ha estado acompañada de una creciente politización y judicialización de la política comercial en América Latina. Esto, a su vez, está relacionado con los cambios que se han producido en el ámbito político y en el marco constitucional en varios países de la región. La consecuencia de todo esto es que los TLC presentan inconvenientes en su aplicabilidad no solo a nivel internacional sino que cada vez más están sujetos a potenciales conflictos con regulaciones constitucionales y planes de desarrollo en los países firmantes. Este artículo busca poner en contexto la problemática de la ejecución de los TLC derivada del carácter jurídico de sus normas, pero también -- haciendo especial referencia al caso de los TLC firmados por Colombia con la UE, EEUU y otros países-- presentar como se han analizado los conflictos entre los TLC y derechos humanos por los tribunales nacionales y las potenciales repercusiones de estos fallos a nivel internacional.

Abstract

The proliferation of the negotiation and signing of ‘WTO-plus’ free trade agreements (FTAs) in the last decades has been accompanied by a growing politicization and judicialization of trade policy in Latin America. This, in turn, is related to political changes and changes in the constitutional context in various countries in the region. The implication of all this is that the FTAs face problems of applicability, not only internationally but they are also more and more subject to potential conflicts with constitutional regulations and development plans in the signatory countries. This article seeks to contextualize the issue of FTA implementation derived from the juridical character of its provisions, but also –focusing on the FTAs signed between Colombia and the EU, US and other countries—to show how conflicts between FTAs and human rights have been analyzed by national tribunals and explore the potential repercussions of these adjudications internationally.

1. Introducción

Este artículo analiza –en el contexto latinoamericano-- algunos aspectos controversiales de la ejecución de los tratados de libre comercio (TLC), desde la perspectiva de la exigibilidad de sus normas así como de los posibles conflictos que puedan surgir de su aplicación en relación con el respeto de normas que protegen derechos humanos. Desde estas perspectivas, los TLC norte-sur resultan particularmente relevantes. Y dentro de ellos, los TLC más representativos son los firmados por la Unión Europea (UE) y por los Estados Unidos (EEUU). Así se desprende de un estudio realizado en 2008 que encontró que estos TLC cubren, además de áreas que son tradicionalmente reguladas dentro del marco de la OMC, otras como la protección a la inversión, o los estándares laborales y de medio ambiente.¹ En este contexto, el modelo NAFTA ha sido particularmente influyente en el continente americano.² Sin embargo, el mismo estudio resalta que los TLC son un mecanismo de la UE y los EEUU para imponer aspectos regulatorios de manera bilateral, adicionales a la OMC, evitando que estos temas sean discutidos a nivel multilateral, o incluyendo temas regulatorios que no habían podido ser aprobados en este nivel, lo cual puede llegar a tener implicaciones de equidad, como lo han advertido algunos opositores a estos acuerdos comerciales.³

La relación entre TLC y derechos fundamentales se ha presentado usualmente como esencialmente conflictiva: este es el caso de la problemática entre comercio internacional y derechos laborales, entre propiedad intelectual y la salud pública y la biodiversidad, o entre los Acuerdos de Agricultura de la

¹ Hendrik Horn *et al.*, “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements”, *Bruegel Blueprint Series*, 2009, n° 3.

² IDB, *Beyond Borders. The New Regionalism in Latin America* (Washington DC: IDB, 2002); Stephen Woolcock (ed.), *Trade and Investment Rule-making* (Tokyo: UNU Press, 2006); Philippe De Lombaerde (ed.), *Multilateralism, Regionalism and Bilateralism en Trade and Investment*, (Dordrecht-New York: Springer, 2007); Philippe De Lombaerde y Luis Jorge Garay, “El nuevo regionalismo en América Latina”, en: Philippe De Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (Madrid: Siglo XXI, 2008), pp. 3-35; Kenneth Heydon and Stephen Woolcock (eds), *The Rise of Bilateralism* (Tokyo: UNU Press, 2009); Kenneth Heydon and Stephen Woolcock (eds), *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy* (Farnham: Ashgate, 2012).

³ *Ibid*, pp. 6-7.

OMC y la seguridad alimentaria.⁴ Sin embargo, la interacción entre TLC y derechos fundamentales abarca diferentes perspectivas⁵: puede presentarse bajo la forma de sanciones comerciales por violaciones de derechos humanos, puede tratarse de aspectos de derechos humanos incluidos en el marco de la OMC, puede presentarse en la evaluación de los efectos del comercio internacional sobre los derechos fundamentales y puede presentarse como una forma de condicionalidad, entre otros.⁶ La condicionalidad en derechos humanos es empleada principalmente en los TLC norte-sur, en los cuales el reconocimiento y respeto de los derechos humanos se ha incorporado en el texto de los TLC⁷ (e.g. el debido proceso en procesos de contratación y propiedad intelectual, participación política y derechos laborales, a la salud y de las minorías).⁸ Así mismo, los derechos fundamentales se han utilizado cada vez más como discurso en contra de la firma de los TLC (e.g. por los sindicatos y ONG), sobre todo en el contexto latinoamericano.

Esto está relacionado con la evolución constitucional que se ha presentado en muchos países desde la posguerra, que ha incrementado la relevancia de los derechos fundamentales (incluidos los derechos económicos, sociales y culturales –DESC--), en algunos casos en combinación con la emergencia de activismo judicial de los tribunales constitucionales (e.g. en Sudáfrica y Colombia). Este fenómeno se identifica como parte de la globalización de la protección de derechos fundamentales y la justiciabilidad de los mismos, a través de diferentes instrumentos como la globalización de nuevos métodos de argumentación jurídica que utilizan los tribunales para fallar en estos temas.⁹

⁴ Floris Van Hees, *Protection v. Protectionism. The Use of Human Rights Arguments in the Debate for and against the Liberalisation of Trade* (Turku: Åbo, 2004), pp. 11-12, 40, 69.

⁵ Susan Aaronson, “Is the Wedding of Trade and Human Rights a Marriage of Convenience or a Lasting Union?”, *Human Rights & Human Welfare*, 2010, n° 10, pp. 1-13; Lorand Bartels, *The Application of Human Rights Conditionality in the EU’s Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries* (Brussels: EU Parliament, 2008); F.C. Ebert, “Between Political Goodwill and WTO-Law: Human Rights Conditionality in the Community’s New Scheme of Generalised Tariff Preferences (GSP)”, *ZERP Working Paper Series*, 2009, n° 8.

⁶ Van Hees, *op cit.*

⁷ Amin Alavi, *Legalization of Development in the WTO. Between Law and Politics* (London: Kluwer Law International, 2009); Varun Gauri y Siri Gloppen, “Human Rights Based Approaches to Development Concepts”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 2012, n° 5938; Van Hees, *op cit.*

⁸ Aaronson, *op cit.*, p. 7.

⁹ Mark V. Tushnet, *Weak Courts? Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law* (Princeton: Princeton University

Dentro de este contexto se desarrollan las políticas comerciales, que como se anotó, han sufrido un proceso de politización y judicialización¹⁰, i.e. los TLC presentan inconvenientes en su aplicabilidad no solo a nivel internacional, sino también están cada vez más expuestos a potenciales conflictos con regulaciones constitucionales y planes de desarrollo¹¹ de los países firmantes.

Este artículo busca poner en contexto la problemática de la ejecución de los TLC derivada del carácter de sus normas (sección 2), pero también, haciendo especial referencia al caso de Colombia, presentar como se han analizado los conflictos entre TLC y derechos humanos por los tribunales nacionales y las potenciales repercusiones de estos fallos a nivel internacional (sección 3).

2. Carácter vinculante de las cláusulas de los TLC

Los TLC, como verdaderos tratados internacionales, son en principio exigibles desde el punto de vista internacional; sin embargo, en la práctica no siempre es el caso. De acuerdo con el estudio de Horn *et al*, las cláusulas de los TLC se pueden considerar como coercibles, cuando se puede exigir su cumplimiento mediante un proceso de solución de conflictos, y por el contrario, serán claramente no obligatorias, cuando se excluyan expresamente mecanismos para dirimir disputas.¹² Este estudio identificó dentro de los TLC firmados por la UE y los EEUU hasta 2008, cláusulas de carácter vinculante (*hard law*) así como otras cuyo cumplimiento difícilmente se puede exigir (*soft law*). Los TLC firmados por la UE emplean un mayor número de cláusulas con carácter de *soft law* (denominado por Horn *et al* como “*legal inflation*”) que en el caso de los firmados por los EEUU. Es remarcable que dentro de las regulaciones adicionales a los tradicionales acuerdos de la OMC, los EEUU incluyen como cláusulas exigibles (*hard law*) el

Press, 2008); Jacco Bomhoff, “Balancing, the Global and the Local: Judicial Balancing as a Problematic Topic in Comparative (Constitutional) Law”, *Hastings International and Comparative Law Review*, 2008, n° 2; Alec Stone Sweet y Jud Mathews, “Proportionality, Balancing and Global Constitutionalism”, *Columbia Journal of Transnational Law*, 2008, 47, n° 73, p.165.

¹⁰ En Latinoamérica las negociaciones del ALCA han jugado claramente un papel como catalizadores.

¹¹ Ver el caso de Bolivia: Manuel Mejido, “Politics of Trade in Post—neoliberal Latin America: The Case of Bolivia”, *Bulletin of Latin American Research*, 2011, 30, n° 1, pp. 80-95; Manuel Mejido, “Latin American Post-neoliberal Development Thinking: The Bolivian ‘Turn’ Toward *Suma Qamaña*”, *European Journal of Development Research*, 2012, (DOI: 10.1057/ejdr.2012.41).

¹² Horn *et al*, *op cit*, pp. 16-19.

cumplimiento de estándares laborales y de medio ambiente, mientras que para la UE los aspectos de la competencia son más importantes.¹³

El término *soft law* se ha empleado en el derecho internacional para indicar aquellas normas que no tienen fuerza legal vinculante, pero que pueden sin embargo tener efectos legales indirectos y prácticos o que tienen problemas para exigir su cumplimiento¹⁴; se emplea usualmente como un punto intermedio entre la ausencia total de obligaciones legales desde el punto de vista jurídico y los acuerdos formales. En la doctrina se han considerado como un ejemplo de *soft law*, los estándares internacionales¹⁵ que también se justifican como un desarrollo de la Carta de las Naciones Unidas (13) que apoya un desarrollo progresivo del derecho internacional¹⁶, pero más recientemente se ven como una forma de morigerar el no cumplimiento de tratados.¹⁷ Se ha empleado también en algunas ocasiones para evitar los controles jurisdiccionales, siendo entonces normas sin poder coercitivo pero que pueden llegar a influenciar comportamientos.¹⁸

Parecen entonces un gran avance los TLC que incluyen como cláusulas coercibles los estándares laborales y de medio ambiente como normas de carácter coercitivo en los TLC, teniendo en cuenta la complejidad que implica el cumplimiento de reglas de derechos humanos. Aparte de estos temas, la condicionalidad que conllevan los TLC en relación con el respeto de derechos humanos es mucho más amplia y entonces es muy probable que varias regulaciones en esta materia sigan teniendo el carácter de *soft law* a pesar de su inclusión en los TLC.

La primacía de los derechos humanos sobre otras obligaciones internacionales ha sido reconocida por la Declaración de Viena en la Conferencia Mun-

¹³ Horn *et al*, *op cit*, p. 6.

¹⁴ Kal Raustiala, "Form and Substance in International Agreements", *The American Journal of International Law*, 2005, 99, n° 3, pp. 583,587. Linda Senden, *Soft Law in European Community Law* (Oxford/Oregon: Hart Publishing, 2004), p. 112. Citado por: Armin Schäfer, "Resolving Deadlock: Why International Organizations Introduce Soft Law", Paper presented at the EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin Texas, 31 marzo – 2 abril, 2005, p. 2.

¹⁵ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha clasificado en esta categoría, así como los Convenios OIT porque ambos necesitan que se conviertan en normas internas coercivas para poder exigir su cumplimiento. Eibe Riedel, "Standards and Sources. Farewell to the Exclusivity of the Sources Triad in International Law?", *European Journal of International Law*, 1991, 2, n° 1, pp. 58-84; Raustiala, *op cit*, p. 588.

¹⁶ Riedel, *op cit*.

¹⁷ Raustiala, *op cit*, p. 582.

¹⁸ Jacob E. Gersen y Eric A. Posner, "Soft Law", *Public Law and Legal Theory Working Paper*, 2008, n° 213, Law School, The University of Chicago, pp. 44-45.

dial de Derechos Humanos de 1993.¹⁹ Sin embargo a nivel internacional, las normas de carácter comercial que cuentan con la posibilidad de acudir al Órgano de Solución de Controversias de la OMC para exigir su cumplimiento a través por ejemplo de las medidas retaliatorias, tendrían un claro carácter de *hard law*. Mientras que las normas que protegen los derechos humanos que continúan sin ser coercibles por no poseer los mismos mecanismos en caso de incumplimiento, hace que, desde el punto de vista de las consecuencias internacionales, los Estados prefieren cumplir con los acuerdos comerciales.²⁰ Como se anotó, representa entonces un avance que los estándares laborales y de medio ambiente empiecen a mejorar su estatus a través de los TLC que las convierten en *hard law*, es decir jurídicamente exigibles.

Sin embargo, con respecto a la condicionalidad en materia de derechos humanos que no tiene el carácter de *hard law*, puede existir también la posibilidad de que los países acepten fácilmente estos TLC no tanto por cumplir con esta condicionalidad, sino por las mismas motivaciones que tienen los países para pertenecer a organizaciones internacionales, i.e. buscan beneficios de otra especie. Se hace como una forma de incrementar su credibilidad y acceder a otros beneficios como mayores flujos de inversión y el mejoramiento en la clasificación del riesgo país, pues se ha demostrado que si un país pertenece a más organismos internacionales, mejor clasificación obtiene, lo cual parece relevante en el caso de países con instituciones débiles.²¹ En concreto, la condicionalidad en materia de derechos humanos incluida en los TLC, puede ser fácilmente aceptada por los países, básicamente para mejorar su posición internacional en los intercambios comerciales internacionales, a sabiendas que parte de ellas no son vinculantes (*hard law*) y por ello difícilmente exigibles, al menos no a través del uso de medidas retaliatorias.

El problema sin embargo, se está presentando a nivel nacional. Los TLC que atenten contra los derechos humanos pueden estar sujetos al control de las cortes nacionales debido a la creciente justiciabilidad de los derechos fundamentales. En efecto, los TLC pueden incorporarse de diferentes maneras al ordenamiento jurídico; se pueden considerar con un carácter supranacional, o pueden incorporarse al mismo nivel de la constitución, o como simples leyes ordinarias. A continuación se presentará el caso de Colombia, donde estos acuerdos comerciales ya están siendo objeto de análisis por parte de los tribunales nacionales.

¹⁹ UN Doc A/CONF:157/24(Part1), citado por Van Hees, *op cit*, pp. 27-31, 204-228.

²⁰ Van Hees, *op cit*, pp. 56-57.

²¹ Axel Dreher y Stefan Voigt, "Does Membership in International Organizations Increase Governments' Credibility? Testing the Effects of Delegating Powers", *KOF Working Papers*, 2008, n° 193, pp. 3-4, 25.

3. Estudio de Caso: Colombia.

Contexto constitucional

El TLC firmado por Colombia con los EEUU fue firmado en 2006 y aprobado en octubre de 2011 por el Congreso de los EEUU después de múltiples oposiciones a su firma.²² El TLC entre Colombia y la UE firmado en Junio de 2012 y aprobado por el Parlamento Europeo en diciembre de 2012 reemplaza el esquema GSP-plus, pero aún no se ha aprobado por parte del Congreso Colombiano. Adicionalmente, en Colombia las leyes aprobatorias de tratados internacionales deben seguir el control automático de constitucionalidad, una vez que han sido aprobadas por el Congreso y antes de su ratificación. Si la ley aprobatoria es declarada inconstitucional, el tratado no puede ser ratificado. Si se trata de un tratado multilateral, puede ratificarse parcialmente si varias de ellas son declaradas constitucionales (PC 241 (10)). El Presidente también puede dar efecto temporal a los tratados de contenido económico o comercial, pero cuando ellos entran en vigor, el Congreso debe aprobarlos, de lo contrario su aplicación se suspende (PC 224). Una vez estén en vigor, tendrán el mismo nivel jerárquico que las leyes ordinarias, i.e. sometidas a la Constitución y a las Convenciones y tratados que se refieren a derechos humanos, los cuales tienen prelación sobre los ordenamientos jurídicos nacionales y se denominan como “bloque de constitucionalidad”(C.P.93).²³

Existen además acciones consagradas para la protección de derechos fundamentales, como es el caso de las acciones de tutela (amparo) o las acciones populares. Las primeras son un mecanismo expedito para la protección de derechos fundamentales ante las actuaciones arbitrarias de las autoridades y en algu-

²² e.g. Luis Jorge Garay, Philippe De Lombaerde y Fernando Barberi, “Negotiating the Colombia-US FTA: a Colombian Perspective”, en: San Bilal, Philippe De Lombaerde y Diana Tussie (eds), *Asymmetric Trade Negotiations*, (Farnham: Ashgate, 2011), pp. 137-165.

²³ La Corte Constitucional de Colombia ha definido el bloque de constitucionalidad como aquellas normas constitucionales y otras con igual jerarquía en sentido estricto, i.e. los tratados internacionales que reconocen derechos humanos y normas de derecho internacional humanitario; en sentido amplio, se refiere a normas que aunque no tienen el carácter de constitucionales son un parámetro de constitucionalidad como las normas orgánicas y estatutarias y algunos tratados sobre derechos humanos (CP (93-4, 44 and 53). La Corte también definió cuáles son los tratados que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto: (i) DUDH (1948), (ii) PIDCP (1966) (Ley 74/68), (iii) PIDESC (1966) (Ley 74/68), (iv) la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969) (Ley 16/72), (v) El Protocolo de San Salvador (1988) (Ley 319/96), (vi) la Convención OIT 87 (Ley 26/76), (vii) la Convención OIT 98 (Ley 27/76), (viii) la Convención OIT 138 (Ley 515/99), y (ix) la Convención OIT 182 (Ley 704/01) (cf. C750/08).

nos casos de los particulares, mientras que las segundas son un mecanismo empleado para la protección de derechos colectivos e intereses relacionados fundamentalmente con la vivienda, el espacio público, la seguridad, la moralidad administrativa, el medio ambiente, la protección al consumidor y la libre competencia (C.P. 86-88).

Lo anterior permite ver como Colombia es uno de los casos en que la Corte Constitucional tiene un gran poder, considerado por algunos como determinante para consolidar la democracia;²⁴ sus sentencias se han interpretado como ejemplo en la activa protección de los derechos constitucionales (fundamentales), incluso por encima de la ley.²⁵ Este activismo ha recibido tanto apoyos como críticas. Quienes defienden el activismo judicial consideran que la justiciabilidad de derechos es una manera de promover la democracia y de profundizar las bases sociales²⁶, pero el uso generalizado de las acciones que protegen los derechos ha hecho que la jurisprudencia constitucional se encuentre en el centro del debate político. Este activismo judicial se ha catalogado a veces como una forma de usurpar poderes de otras ramas del poder a través del uso un tanto arbitrario de métodos de interpretación²⁷, como es el caso de la argumentación jurídica.²⁸

²⁴ Miguel Schor, "An Essay on the Emergence of Constitutional Courts: the Cases of Mexico and Colombia", *Legal Studies Research Papers Series*, Suffolk University Law School, 2008, pp. 1-3.

²⁵ David Landau, "The Two Discourses in Colombian Constitutional Jurisprudence: a New Approach to Modeling Judicial Behavior in Latin America", *George Washington International Law Review*, 2005; Diego E. López, *El Derecho de los Jueces* (Bogotá: Editorial Legis, 2000); Manuel J. Cepeda, "Judicial Activism in a Violent Context: The origin, role, and impact of the Colombian Constitutional Court", *Washington University Global Studies Law Review*, 2004.

²⁶ Schor, *op cit*, pp. 15, 18-19.

²⁷ Hugo Palacios, "El Control Constitucional en el trópico", en: *Precedente 2001. Anuario jurídico* (ICESI, 2001), pp. 3-19; Maurice Kugler y Howard Rosenthal, "Checks and balances: an assessment of the institutional separation of political powers in Colombia", en: *Institutional Reforms, the Case of Colombia* (Cambridge: MIT Press, 2005), pp. 76-102. Juan Antonio García, "Derechos y pretextos. Elementos de crítica del neoconstitucionalismo", en: Miguel Carbonell (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos* (Madrid: Trotta, 2007), pp. 237-264. Véase también, Schor, *op cit*, pp. 18-19; López, *op cit*, p. 414; Einer R. Elhauge, "Does Interest Group Theory Justify More Intrusive Judicial Review?", *Yale Law Journal*, 1991, 101, n° 31, p. 110.

²⁸ Con relación a teoría de la argumentación jurídica como método generalizado de interpretación de normas relacionadas con derechos fundamentales, ver: Robert Alexy, *Theory of Constitutional Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2002); Kevin Stack, "The Divergence of Constitutional and Statutory Interpretation", *University of Colorado Law Review*, 2004, 75, n° 1. Para la aplicación de este método por parte de la Corte Constitucional Colombiana, véase Liliana Lizarazo, "Constitutional Adjudication in

El TLC COL-EEUU ha sido el más analizado, no solo a través del control automático de constitucionalidad que deben seguir todos los tratados internacionales, sino también en la jurisdicción contencioso administrativa, donde presentaron contra este TLC acciones populares que buscaban impedir su firma.

El análisis de los TLC por parte de los tribunales colombianos

En el caso de las acciones populares presentadas contra el TLC COL-EEUU, inicialmente el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca (05/12/2005) desautorizó al Presidente para firmarlo porque violaría derechos colectivos, en especial el derecho a la moralidad administrativa (entendida como el cumplimiento con la ley), seguridad alimentaria, salud (acceso a medicinas), cultura y biodiversidad.²⁹ Las finanzas públicas también se verían afectadas con el incremento de los costos en salud y los subsidios a los agricultores.³⁰ Sin embargo, el Consejo de Estado anuló esta sentencia y rechazó la acción popular³¹ porque esta jurisdicción carecía de competencia para controlar los procesos de negociación de los tratados internacionales, la cual es competencia exclusiva del Presidente como director de las relaciones internacionales (CP 189(2) 150 (16)). Las recomendaciones que pueda señalar el poder judicial no son obligatorias porque el control de constitucionalidad de los tratados le corresponde a la Corte Constitucional (CP 241(10)). Otra razón para rechazarla se basó en el hecho de que la acción popular buscaba más una declaratoria de inconstitucionalidad que la protección de derechos colectivos. Estas acciones consideraron que la promoción de la inversión extranjera y las privatizaciones eran las principales amenazas para los derechos.³²

La jurisprudencia constitucional que se ha producido hasta el momento, como consecuencia de los diferentes controles automáticos de constitucionalidad realizados a los TLC firmados por Colombia³³, ha sido en general unánime como

Colombia: Avant-garde or Case Law Transplant? A Literature Review”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13, n° 1, pp. 145-182.

²⁹ Hector Alfredo Suárez y Javier Rincón, “Escrito de impugnación del TLC”, en: Libardo Herreño et al., *El TLC es Constitucional?* (Bogotá: Ilsa, 2008), p. 149.

³⁰ *Ibid*, 151-152.

³¹ Consejo de Estado, sentencia 25000-23-27-000-2005- 01725-01 (AP) de 06.07.2006

³² Otras acciones populares fueron presentadas pero también se rechazaron con los mismos argumentos, e.g. la acción popular presentada por la industria farmacéutica nacional para excluir a las farmacéuticas multinacionales de la negociación del TLC con EEUU. Consejo de Estado AP 25000-23-25-000-2003-00136-01 (AP) de 01.03.2007.

³³ El estudio tuvo en cuenta los TLC firmados por Colombia que han sido objeto de control automático de constitucionalidad: EEUU (Leyes 1143/07 y 1166/07, senten-

a continuación se explicará. La Corte reconoce que aunque el principal propósito de estos acuerdos es la liberalización del comercio, también regulan otros aspectos como temas fitosanitarios, de propiedad intelectual, laborales y medioambientales. Por lo tanto, su aplicación y ejecución puede afectar derechos fundamentales y en esa medida deben respetar el bloque de constitucionalidad.³⁴ Los argumentos en contra de estos TLC, basados en potenciales pérdidas económicas, fueron rechazados porque estos son temas de conveniencia y no de constitucionalidad que le corresponden al gobierno. La Corte además considera que como no hay hechos que analizar en estos controles automáticos de constitucionalidad, no se debe hacer un control estricto de constitucionalidad, el cual solo se puede realizar cuando se ejecuten los tratados. Sin embargo, resaltó que las autoridades encargadas de su ejecución deben cumplir con el bloque de constitucionalidad. En consecuencia este control es un análisis *a priori*, que no constituye cosa juzgada definitiva y por ende es posible utilizar las acciones constitucionales para proteger derechos fundamentales que puedan resultar afectados con la aplicación y ejecución de los TLC.

En líneas generales la Corte encontró que los TLC analizados respetan los derechos fundamentales al trabajo (53 CP), al medio ambiente sano (79 CP), y el bienestar público, y de manera simultánea promueven la integración (226-7 CP) y los principios del derecho internacional (CP (9) y la Convención de Vienna (26)), en particular los derivados de la OMC, CAN (Decisión 598) y la ALADI. La Corte agregó que estos TLC hacen parte de una política de desarrollo (crecimiento del comercio a través de la inversión extranjera) que busca cumplir con los fines del Estado Social de Derecho.

La Corte resaltó que aunque hay gran similitud entre los TLC firmados por Colombia hasta ahora, los firmados con países europeos se acercan más al modelo de los acuerdos con la OMC (C941/10). También resalta que la Corte carece de competencia para verificar la conformidad entre la legislación nacional y los tratados internacionales. Por consiguiente, el test de constitucionalidad tampoco puede verificar su conformidad con otros tratados internacionales como los aprobados dentro del marco de la OIT o con otros TLC. Además, el control automático de constitucionalidad tampoco debe evaluar su conveniencia o tomar posición en cuanto a diferencias en su interpretación, pues estas son competencias del ejecutivo y del legislativo en la negociación de estos acuerdos (principio *in dubio*

cias C708/08 y C751/08), Chile (Ley 1189/08 y sentencia C031/09); El Salvador, Guatemala y Honduras (Ley 1241/08 y sentencia C446/09); Canadá (Leyes 1363/09 y 1411/10 sentencias C608/10 y C187/10); EFTA (Leyes 1372/10 y 1513/12 sentencias C941/10 y C714/12).

³⁴ El principal precedente de estas sentencias que analizaron TLC fue la sentencia C864/06, que realizó el control de constitucionalidad del Acuerdo Económico de Complementación CAN-MERCOSUR.

pro legislatoris). Solamente en caso de que se limiten derechos fundamentales, el test de constitucionalidad y proporcionalidad (método de argumentación jurídica) se convierte en estricto: los objetivos de la medida deben ser constitucionales y las restricciones impuestas deben ser adecuadas (la Corte establece que esto aplica en particular para los derechos a la salud, al trabajo, y la protección de minorías). Finalmente, la constitucionalidad de los FTA es un control integral que depende no solo del respeto al bloque de constitucionalidad sino de la preservación *de facto* del equilibrio inicialmente alcanzado por las partes. Las normas que se promulgan para ejecutar el TLC pueden ser objeto de control judicial.

Algunas observaciones respecto de la jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional Colombiana ha declarado unánimemente la constitucionalidad de los TLC que hasta el momento han sido objeto del control automático de constitucionalidad. El método de interpretación y decisión es la argumentación jurídica. De esta manera la jurisprudencia en materia de TLC aclara que se trata de un control de constitucionalidad *a priori* sin carácter de cosa juzgada (*res judicata*). Esto significa que es aún posible someter a análisis de constitucionalidad los actos y leyes que implementen estos tratados. Esta interpretación, no parece ser una aplicación de la Constitución que establece que el control automático de constitucionalidad analiza los tratados de manera definitiva (y no *a priori*) (241 CP), la cual tiene como propósito dar seguridad jurídica a los tratados después de su ratificación (*pacta sunt servanda*) y en consecuencia, puede ser problemático a nivel internacional cuando se plantee un posible incumplimiento de tratados.

La Corte también apoya el potencial uso de las acciones constitucionales contra los actos y reglas que ejecuten el TLC y puedan violar el bloque de constitucionalidad. La Corte en este punto si reconoce que esto puede crear un problema a nivel internacional, en caso de que el TLC no pueda implementarse porque ello significaría una violación de derechos fundamentales. El tema entonces tendrá relevancia únicamente en la medida en que se trate de normas de los TLC que tienen carácter vinculante (*hard law*), pero frente a normas no exigibles desde el punto de vista del derecho internacional (*soft law*) la amenaza de posibles medidas retaliatorias desaparece, entonces los fallos de la Corte no tendrían implicaciones a nivel internacional.

Estas sentencias, aunque enfatizan la supremacía del bloque de constitucionalidad sobre los TLC evitan analizar los conflictos que ya han sido analizados a nivel nacional e internacional y que fueron planteados en los procesos de constitucionalidad (e.g. las medidas fitosanitarias y la biodiversidad; la propiedad intelectual y el acceso a medicamentos; los Acuerdos de Agricultura y la seguridad alimentaria y el desarrollo).³⁵ Al contrario, ha sido constante la argu-

³⁵ Van Hees, *op cit.*

mentación de la Corte en el sentido de que estos TLC son constitucionales porque respetan las reglas de la OMC (Cf. C750/08 C941/10), a pesar de que el análisis de constitucionalidad no incluye la confrontación entre acuerdos internacionales, y menos aun si se tiene en cuenta que los acuerdos de la OMC no hacen parte del bloque de constitucionalidad. En esta ocasión la Corte redujo su activismo judicial, que hubiera podido emplear mediante fallos condicionados en ciertos temas, y lo que hizo fue posponer el problema a futuras demandas de inconstitucionalidad, una vez que los TLC ya estén en vigor y ratificados. Hasta ahora casi todas las leyes que han implementado el TLC con los EEUU (e.g. aquellas que aprueban algunas convenciones de la OMPI) han sido declaradas como constitucionales. Falta por decidir algunas demandas de inconstitucionalidad en temas tan controversiales como biodiversidad y conocimientos tradicionales (Cf. Ley 1518/12 que aprueba la convención de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)).

Solamente se podrán determinar los efectos de estos fallos de constitucionalidad que privilegian derechos constitucionales sobre normas de liberalización comercial cuando se declare la inconstitucionalidad de normas contenidas en TLC que sean internacionalmente exigibles (i.e. susceptibles de ser llevadas ante un Tribunal de Solución de Disputas), y se condene a Colombia.

La crisis de la Zona Euro y sus efectos sobre las relaciones económicas birregionales Unión Europea / América Latina y el Caribe

Carlos Quenan

IHEAL/Universidad Paris 3 Sorbonne Nouvelle / Institut des Amériques,
Francia

Resumen

La crisis de la UE, que conlleva efectos –principalmente negativos- para América Latina y el Caribe –en la medida que el crecimiento europeo, en el mejor de los casos, será mediocre en los próximos años-, ha afectado y afecta las relaciones económicas y de cooperación entre las dos regiones. El propósito de este trabajo es evaluar la situación actual y las perspectivas de los flujos birregionales en materia de Asistencia Oficial al Desarrollo, de remesas, de relaciones comerciales y de inversión extranjera directa. También se analizan los efectos de las decisiones adoptadas por la Cumbre de Santiago de Chile sobre las relaciones económicas birregionales teniendo en cuenta que ésta tendrá como tema central la inversión para el desarrollo sostenible.

Abstract

European Union crisis has an impact –mostly negative- on Latin America and the Caribbean –in so far as European growth will be, in the best-case scenario, weak in the next years-, has affected and still affects cooperative and economic relationships between the two regions. The aim of this work is to evaluate the current situation and the perspectives of bi-regional flows concerning official development assistance, migrants' remittances, commercial relationships and foreign direct investment. We shall also study the effects of the decisions adopted during Santiago of Chile summit on economic relationships knowing that its core issue was investment for sustainable growth.

Introducción

El despliegue de la crisis económica internacional abierta en Estados Unidos en 2007-2008 ha desembocado en la emergencia y la agravación de la crisis de la deuda soberana en Europa. En efecto, la economía europea, que parece globalmente balanceada, sufre de profundas divergencias como consecuencia de problemas internos de gobernanza que agravan los efectos de la crisis financiera y económica mundial.

Al cabo de poco más de un año de paralización y de tergiversaciones -transcurrido desde la emergencia de la crisis griega durante el primer semestre de

2010- los riesgos resultantes del hundimiento de la economía europea en una depresión grave con efectos mundiales muy negativos aumentaron peligrosamente a partir de mediados de 2011. Tras numerosas cumbres y decisiones de efectos limitados, las medidas adoptadas –después de mucha resistencia que todavía persiste- en septiembre de 2012, en especial la decisión del Banco Central Europeo (BCE) de comprar bonos de los países que acepten planes de rescate vía los mecanismos creados para ello, han abierto un nuevo capítulo de la crisis. En efecto, una monetización masiva de deudas públicas por el BCE, a cambio de programas nacionales creíbles, constituye el primer paso para evitar la agravación de la crisis.

Si la perspectiva de una triple crisis en el corto plazo se ha alejado (es decir que la agravación de la crisis de la deuda soberana conduzca a una crisis bancaria generalizada que, en el marco de una acentuación de la desconfianza, lleve a una crisis monetaria que comprometería el futuro del euro), persisten los factores que debilitan el crecimiento europeo. A las políticas de austeridad que se han generalizado y que impiden en lo inmediato una recuperación sustancial de la actividad se agregan los problemas estructurales que, en el largo plazo, afectan el crecimiento en el viejo continente.

En este marco, las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), que evolucionan en el contexto de las cumbres regionales que se realizan desde 1999¹, han sufrido el impacto de la crisis económica global y, desde 2010, de la crisis de la Zona Euro. En los próximos años la crisis de la UE implicará efectos negativos para América Latina y el Caribe en la medida que el crecimiento europeo, en el mejor de los casos, será mediocre y afectará las relaciones económicas y de cooperación entre las dos regiones. Cabe señalar sin embargo que se abren también, como lo veremos, nuevas perspectivas de reforzar a través de las inversiones en una relación más equilibrada entre las dos regiones².

¹ A este respecto véase: Ghymers, Christian, Carlos Quenan y Antonio Romero, *Relaciones Unión Europea–América Latina. De Viena a Lima, perspectivas y desafíos*, Ediciones del SELA, Caracas, 2008; Jarque, Carlos M., María Salvadora Ortiz, Carlos Quenan (Ed), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2009; Ghymers, Christian et Carlos Quenan, *La crisis en la zona Euro y su impacto en el proceso de integración europea y en las relaciones birregionales ALC-UE. Líneas de Acción desde la perspectiva latinoamericana y caribeña*, Caracas, octubre de 2012.. http://www.sela.org/attach/258-EDOC/SRed/2011/03/T023600004691-0-Relaciones_ALC-UE_-_Marzo_2011.pdf

² Como se pone en evidencia en EU-LAC Foundation, *New Grounds for the Relations between the European Union, Latin America and the Caribbean*, GIGA/CAF/UE, Hamburg, 2012.

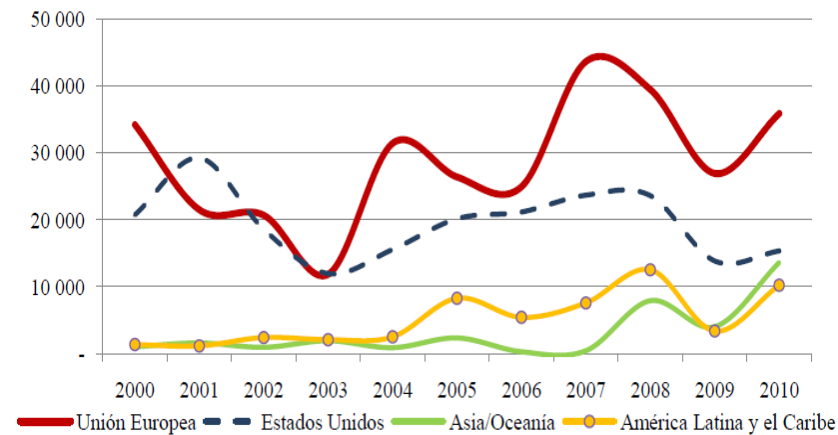
1. Las relaciones económicas birregionales: los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED)

Las relaciones económicas entre la UE y América Latina y el Caribe conocieron, tras la fase de dinamismo en los años 90, un brusco frenazo a comienzos de los 2000 y, después de 2002, una etapa de recuperación que se prolongó hasta 2008. Posteriormente, los distintos tipos de flujos –comerciales, de inversión y de remesas, así como los ligados a la cooperación- han sido afectados, aunque de modo variable, por la crisis económica internacional y, después de 2010, por los efectos específicos de la crisis europea.

En el caso de las inversiones extranjeras, Europa se ha mantenido como principal fuente de IED durante los años 2000 (Gráfico 1). Caracterizados por una elevada volatilidad, durante la última década los flujos de IED de origen europeo se han situado, en promedio, alrededor de los 30 mil millones de dólares, representando cerca del 40% de la inversión total recibida por América Latina y el Caribe³.

Gráfico n° 1

América Latina y el Caribe: Flujos de IED según origen. 2000-2010



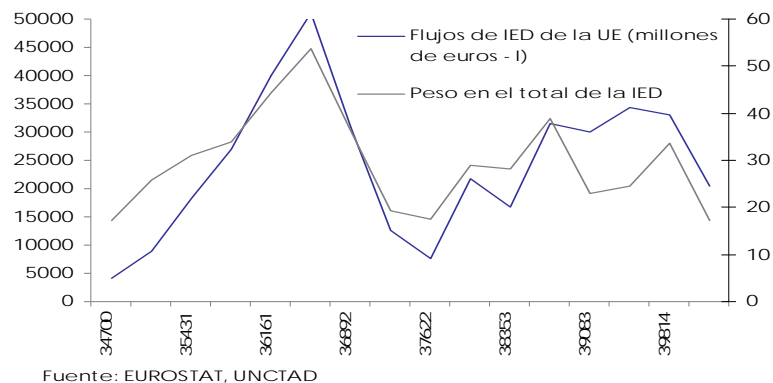
Fuente: CEPAL

³ CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, CEPAL, Santiago de Chile, enero de 2013. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/48080/P48080.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/cooperacion/tpl/top-bottom.xslt>

El rol predominante de la UE como inversor en América Latina y el Caribe se prolonga desde los años 90, cuando las firmas de origen europeo participaron decisivamente en las privatizaciones masivas que implementaron numerosos países de la región. Resultado, sobre todo, del aumento de la inversión de origen español, en ese período las inversiones europeas se concentraron en los sectores de la energía y de los servicios públicos, así como los países del MERCOSUR, Brasil y Argentina principalmente. Luego, entre el final de los años 90 y el principio de los años 2000, cuando varios países de América Latina y el Caribe experimentaron profundas crisis monetarias y financieras y un fuerte retroceso en el crecimiento, los flujos totales de IED hacia América Latina y el Caribe –y con ellos los de origen europeo- disminuyeron de manera significativa –situándose incluso por debajo de las inversiones de origen estadounidense en 2001-. Sin embargo, a partir del 2003 se observa una recuperación de los flujos de inversión europeo –que se ubican nuevamente en posición predominante- hacia la región latinoamericana y caribeña. La progresión de la inversión extranjera se vio abruptamente interrumpida por la agravación de la crisis internacional en 2009. Sin embargo, tras una caída de casi 30% en ese año, los flujos de IED se recuperaron –y con ellos las inversiones de origen europeo- a partir de 2010.

A pesar del dinamismo de la IED europea, en términos de peso relativo, la posición de América Latina y el Caribe como zona receptora de IED europea ha perdido terreno en los años 2000 respecto de otras regiones como Europa del Este y Asia. Tras haber representado más del 15% en 1997, el peso de la región en los flujos de IED del viejo continente fuera de la UE se situó alrededor del 6%/7% entre 2003 y 2008. En los últimos años se observa una recuperación de la posición relativa de América Latina y el Caribe en el total de la inversión europea que, de todos modos, no llega al pico alcanzado en los años 90 (Gráfico 2).

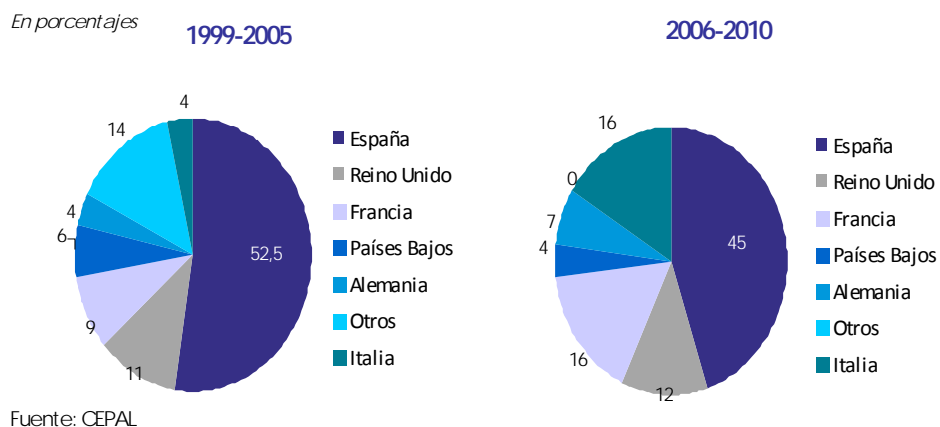
Gráfico n° 2
América Latina y el Caribe: evolución de los flujos de la IED Europea



En los años 2000 el principal inversor europeo en América Latina y el Caribe sigue siendo España, a pesar de que el monto de las inversiones españolas en esos mismos años ha caído con respecto a la década anterior. Las inversiones españolas en América Latina representan 45% del total del flujo de inversiones de la Unión Europea hacia la región entre 2005 y 2010⁴, seguidas por las inversiones de origen francés, italiano y alemán (Gráfico 3). Entre 2000 y 2010 poco más del 85% de las inversiones españolas se ha dirigido a los servicios, mientras que la industria (principalmente en Brasil) y el sector primario han recibido 12% y 2% del total, respectivamente⁵.

Gráfico n° 3

América Latina y el Caribe: IED recibida de la UE por país de origen (Excluyendo Centros Financieros)



La inversión europea, que se ha recuperado tras la caída de 2009, va a seguir siendo un factor dinamizador de las relaciones económicas birregionales⁶. Dos factores militan en ese sentido.

⁴ Sin considerar los flujos que se dirigen a las plazas financieras off-shore.

⁵ CEPAL, *op.cit.*

⁶ Quenan, Carlos, "Promover las inversiones y el espacio euro-latinoamericano y caribeño de educación superior", in EU-LAC Foundation, *op.cit.*

El primer factor tiene que ver con el hecho que la IED europea en América Latina y el Caribe es favorecida por la existencia de instituciones y dispositivos que la facilitan y contribuyen a estabilizarla, como es el caso del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

El segundo factor resulta de la propia crisis europea. Para las empresas transnacionales europeas –e incluso para numerosas empresas medianas de gran dinamismo- América Latina y el Caribe constituye una región que hace un aporte positivo para equilibrar los balances consolidados de las casa matrices. En efecto, se observa que las actividades y nuevas inversiones de las empresas europeas en América pueden contribuir a incrementar las ventas y el volumen de sus negocios para compensar, al menos en parte, la situación adversa en sus países de origen. Como lo han puesto de manifiesto numerosos observadores y analistas⁷, esto es particularmente cierto en el caso de España. América Latina y el Caribe ha sido en los últimos años la principal fuente de recursos para numerosas empresas españolas. Incluso, muchas empresas de este país han realizado nuevas inversiones –a pesar de los problemas en materia de seguridad jurídica que estas perciben en algunos países- y han reorientado sus actividades para aprovechar el crecimiento de la región latinoamericana.

Desde el punto de vista latinoamericano y caribeño se plantea entonces la optimización del aporte de esos flujos. En particular, las políticas de promoción de la IED deben complementarse con estrategias en materia de desarrollo industrial y sectorial para potenciar los beneficios de estos flujos⁸.

2. Las relaciones comerciales birregionales

En un marco de intercambios asimétricos y concentrados, el comercio birregional ha progresado...

El comercio birregional, que ha atravesado diferentes etapas en las últimas décadas (Gráfico 4), es persistentemente asimétrico y concentrado.

La asimetría es evidente en lo relativo a los productos intercambiados: América Latina y el Caribe importa de la UE principalmente productos industriales,

⁷ Véase por ejemplo : http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=dinero&cat=13&id_nota=833849

⁸ CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, CEPAL, Santiago de Chile, enero de 2013. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/48080/P48080.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/cooperacion/tpl/top-bottom.xslt>

mientras que las importaciones de la UE de productos latinoamericanos y caribeños son dominadas por productos primarios.

Por otro lado, las relaciones comerciales entre Europa y América Latina y el Caribe se concentran en un pequeño grupo de países. Es así como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México representan más del 75% del comercio desde o hacia la UE. Del mismo modo, Alemania, España, Francia, el Reino Unido e Italia constituyen los principales clientes (proveedores) en la región, lo que representa más del 60% (casi el 55%) de las exportaciones (importaciones) de América Latina y el Caribe hacia (desde) la Unión Europea.

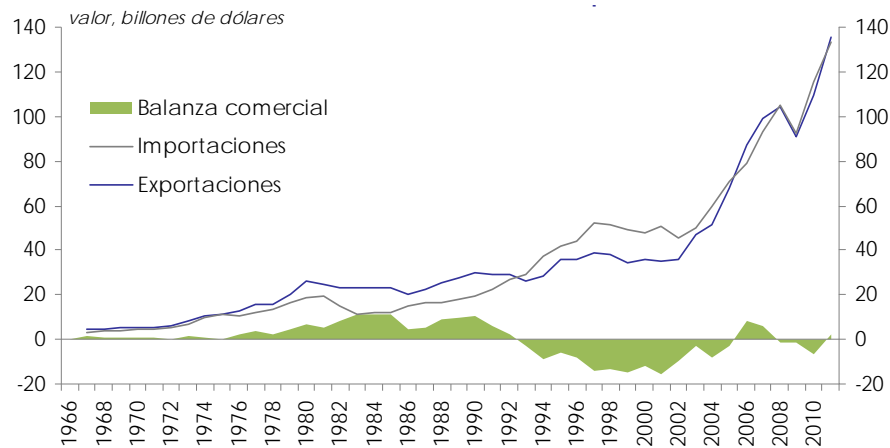
Otra de las características principales del comercio entre las dos regiones es que, en términos de dinamismo, se observa que las relaciones comerciales entre América Latina y el Caribe y Europa han mostrado una progresión considerable en los últimos años. Así, en la década de los 2000 se observa una aceleración importante, tanto de las exportaciones como de las importaciones latinoamericanas y caribeñas con la Unión Europea. De manera más específica, el comportamiento del comercio birregional es particularmente dinámico en el período 2003-2008, mostrando un aumento anual de las exportaciones de 22% en promedio, y de 16% a nivel de las importaciones. Este período corresponde para América Latina y el Caribe a un ciclo de fuerte crecimiento económico (próximo de 5% para la región en su conjunto), estimulado esencialmente por el consumo y la inversión privada, lo que explica el fuerte aumento de las importaciones. De igual manera, el período 2003-2008 estuvo caracterizado, como es sabido, por un alza en los precios internacionales de las materias primas gracias al auge de la demanda china. Esto se tradujo en un aumento significativo del valor de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas hacia la Unión Europea.

La agravación de la crisis financiera internacional tras el colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008 afectó radicalmente el desarrollo de los intercambios comerciales birregionales. Las exportaciones⁹ de la región hacia la Unión Europea se contrajeron casi 30% en el 2009, afectadas particularmente por la repentina caída de los precios internacionales de los productos básicos y la recesión económica en la Unión Europea. En lo que atañe a las importaciones latinoamericanas y caribeñas de productos europeos, éstas disminuyeron alrededor de 25% en línea con la caída de la actividad económica de la región, que se contrajo 1,8%¹⁰ como consecuencia de la crisis. A partir de 2010-2011 se produjo el rebote del comercio UE/ALC, con una balanza comercial birregional prácticamente equilibrada.

⁹ Según los datos de la base de datos Chelem-CEPII, expresados en dólares corrientes.

¹⁰ Según los datos de la CEPAL.

Gráfico n°4
América Latina y el Caribe: Evolución histórica del comercio con la Unión Europea



Fuente: CEPAL-Paninsal, CHELEM

...pero se advierte una pérdida de peso de la UE como socio comercial...

A pesar del importante desarrollo de los flujos comerciales birregionales, la importancia de Europa como socio comercial en América Latina y el Caribe se ha debilitado en los últimos 20 años en términos de peso relativo. Su participación en las exportaciones (importaciones) totales de América Latina ha caído desde casi un 25% (20%) en 1990 a 13,2% (13,6%) en 2011. Es interesante subrayar que esta caída del peso relativo de Europa en el comercio exterior de América Latina se ha producido esencialmente durante los años 90.

Esto contrasta de forma marcada con la evolución de las relaciones comerciales de América Latina con China, que ha visto aumentar sostenidamente su peso en el comercio exterior de la región (Gráfico 5a y 5b y Cuadro 1).

Gráfico n° 5a
América Latina y el Caribe: destino de las exportaciones

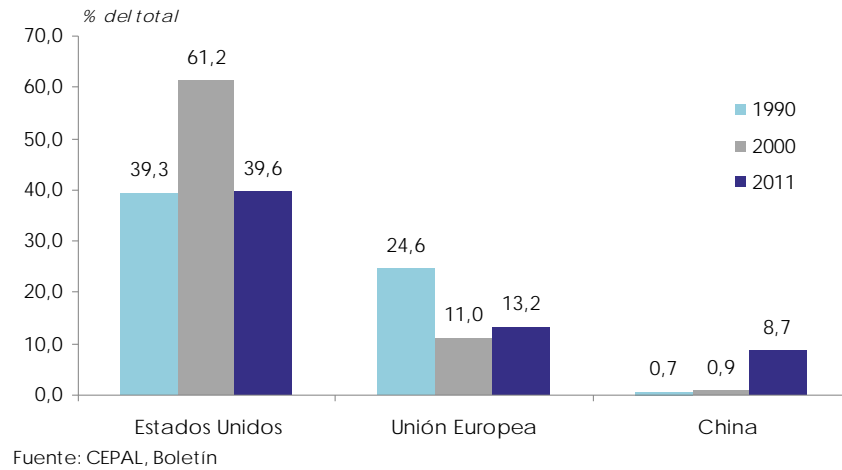
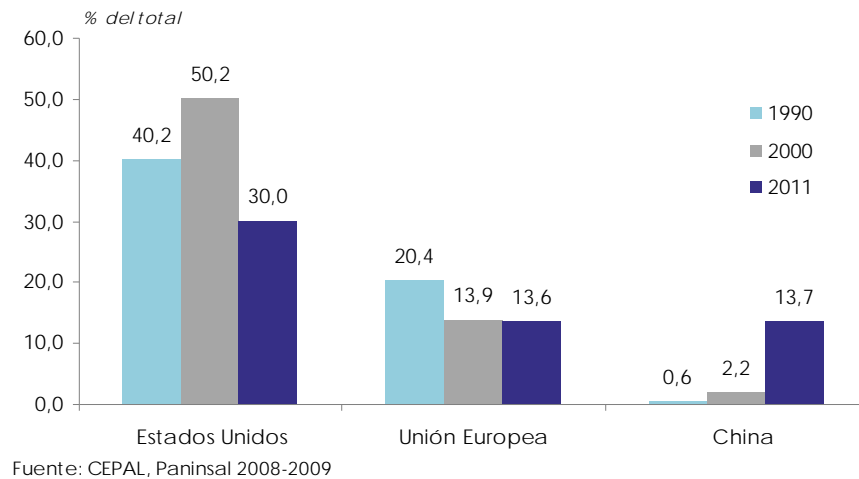


Gráfico n° 5b
América Latina y el Caribe: origen de las importaciones



Cuadro n° 1
China se impone como un gran socio comercial de la región
Posición de la China dentro del Ranking de socios por país

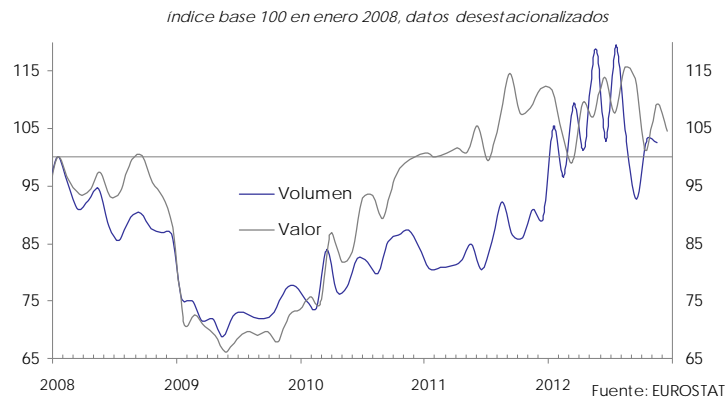
País	Destino de las exportaciones		Fuente de importaciones	
	2000	2009	2000	2009
Argentina	6	4	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	36	6	9	2
Perú	4	2	9	2
Venezuela (Rep. Bol. de	35	2	18	3
Costa Rica	30	2	15	3
México	19	7	7	2
<i>Gana presencia de mercado en:</i>	14 de 17 países		17 de 17 países	
<i>Entre los 5 principales socios de:</i>	7 de 17 países		16 de 17 países	

Fuente: CEPAL.

...que puede acentuarse como consecuencia de la crisis económica internacional y europea

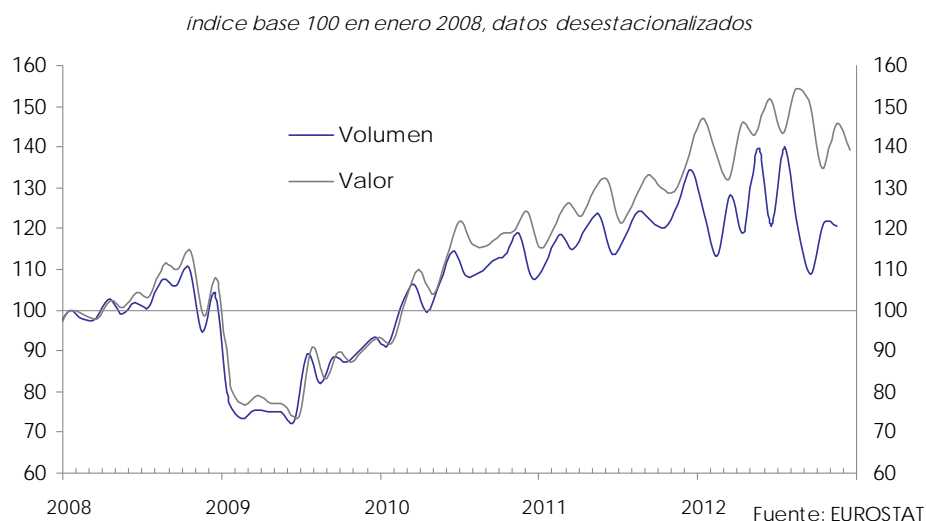
La explosión de la crisis financiera internacional tras el colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008 y luego la recaída en la crisis en la eurozona afectaron considerablemente el desarrollo de los intercambios comerciales birregionales (Gráfico 6)

Gráfico n° 6
América Latina y el Caribe: exportaciones hacia la Unión Europea



En lo que respecta a las importaciones latinoamericanas y caribeñas de productos europeos, éstas se vieron fuertemente afectadas por la agravación de la crisis económica internacional en el tercer trimestre del 2008. Tanto en valor como en volumen, la contracción de las importaciones totales fue de alrededor de 32% entre octubre de 2008 y enero de 2009. La viva recuperación de las importaciones latinoamericanas y caribeñas refleja la rápida salida de crisis que ha caracterizado a la región. Además, como ya se señaló, el repunte de los precios de las materias primas resultó en un aumento vertiginoso de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas, contribuyendo positivamente al crecimiento. A partir de ello, el crecimiento de las importaciones latinoamericanas y caribeñas se consolidó en 2010, en la medida en que que el consumo privado y la inversión privada retomaron rápidamente dinamismo, aumentando en consecuencia la demanda de productos extranjeros. Evidentemente, las importaciones regionales de productos europeos siguieron la tendencia generalizada de las importaciones totales de la región. Luego de la abrupta contracción que siguió a la caída de Lehman Brothers, éstas comenzaron a recuperarse a mediados del 2009 (Gráfico 7). Sin embargo, se observa que la crisis de la Zona Euro se tradujo en 2011-2012 en la desaceleración y el estancamiento del ritmo de crecimiento de los flujos comerciales birregionales (cf. Gráficos 6 y 7).

Gráfico n° 7
América Latina y el Caribe: importaciones desde la Unión Europea



Es indudable que las tendencias de fondo que caracterizan al comercio bi-regional desde hace dos décadas, en particular su pérdida de peso relativo para la región latinoamericana y caribeña, están y seguirán siendo afectadas por la crisis europea. De esto se derivan dos corolarios.

El primero es que, como lo plantea un trabajo de la CEPAL¹¹, es muy probable que la UE sea superada como segundo socio comercial de la región en 2015, a más tardar. El segundo es que la tendencia declinante de la UE como socio comercial de América Latina y el Caribe, que ha hecho que su peso relativo en los intercambios de la región en su conjunto sea de 13%/14%, le ha quitado relevancia a los efectos comerciales directos de la crisis europea sobre las economías latinoamericanas. Los tests econométricos efectuados en un trabajo reciente confirman que, a través de los efectos que pasan por el canal comercial, el ciclo de Brasil y de las otras economías de América del Sur se ve cada vez más afectado por el de China y por la evolución de los precios de los *commodities*, en tanto que el México -así como el de las economías de América Central y el Caribe- de-

¹¹ CEPAL, *La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*, División de Comercio Internacional e Integración, LC/L. 3223, Santiago de Chile, Mayo 2010.

pende crucialmente del de Estados Unidos¹². En el plano comercial, entonces, la coyuntura recesiva que atraviesa el viejo continente afecta a la región latinoamericana y caribeña a través de sus efectos indirectos, es decir vía el impacto que produce sobre Estados Unidos y Asia.

3. Los flujos de remesas y la cooperación Unión Europea-América Latina y el Caribe

Remesas: moderada recuperación global y persistente atonía de los flujos provenientes de Europa

El incremento de los flujos de remesas recibidos por los países de América Latina y el Caribe ha constituido uno de los hechos notorios de las relaciones financieras externas de la región durante la primera década del siglo actual. Así, las transferencias de los emigrantes se han más que duplicado entre 2002 y 2008, representado montos próximos, en algunos años, a los flujos de IED y entre ocho y diez veces los montos de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) al final de dicho período (Cuadro 2).

Cuadro n°2
Flujos de capital netos a América Latina y el Caribe, 2001-2010
(Miles de millones de dólares)

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Flujos públicos y privados netos	86,2	52,6	59,8	57,9	93,8	68,7	208,3	181,9	173,7	318,6
Flujos privados netos	65,6	40,2	55	68	125,2	88,6	209,4	175,4	155,8	297,2
IED neta	74,4	55,8	46,2	66,3	85,8	83	139,3	120,4	119,9	153,9
Inversión de cartera neta	71,8	55,3	42,9	66,8	73,5	72	110,4	130	78,3	112,6
Flujos de deuda neta	25	14	3,3	-0,6	12,2	11	28,8	-9,7	41,6	41,3
Acreedores oficiales (incl. BM y FM)	11,9	-4,2	13,5	-8,4	8,1	-14,3	69	61,6	53,8	164,7
Acreedores privados	20,6	12,4	4,7	-10,1	-31,3	-19,9	-1,1	6,5	17,9	21,4
Remesas de emigrantes	24,7	27,9	36,6	43,4	50,1	59,2	63,3	64,6	56,9	58,1
AOD neta	6,0	5,0	6,1	6,8	6,7	7,3	7,0	9,3	9,0	10,8

Fuentes: Banco Mundial, CADODCE

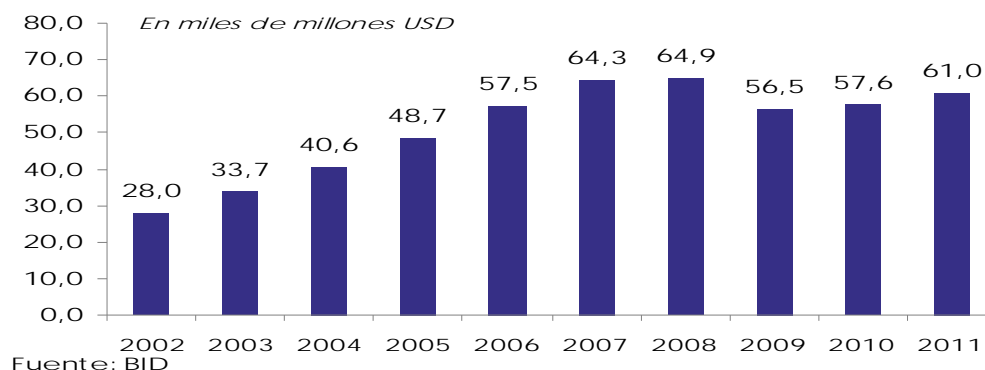
Sin embargo, con la crisis económica internacional, que afectó duramente los más importantes países de destino de los principales contingentes de emigrantes latinoamericanos y del Caribe (Estados Unidos, España...) en secto-

¹²Bénédicte Baduel, Juan Carlos Díaz y Carlos Quenan, "Decoupling or not decoupling: the cases of Brazil and Mexico", Flash N° 953-12, Natixis, París, Diciembre de 2012.

res fuertemente empleadores de mano de obra extranjera, los flujos de remesas se contrajeron significativamente (Cuadro 2). Así, según los datos del BID, las remesas recibidas por América Latina y el Caribe cayeron alrededor de 15% en 2009¹³ y la recuperación constatada en 2010 no permitió volver a los niveles pre-crisis. En el bienio 2009-2010 la merma de recursos ha sido muy significativa (entre el -0,5% y el -2,4% del PIB) para los países que son importantes receptores de remesas en la región (principalmente Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México y República Dominicana).

Ciertamente, en 2011 las remesas enviadas por los emigrantes a la región se incrementaron en alrededor de 6% al situarse en 61 millones de dólares¹⁴. Sin embargo, este monto, aunque sobrepasa los 60 mil millones de dólares, no permite volver al nivel pre-crisis (Gráfico 8).

Gráfico n° 8
Evolución de los flujos de remesas recibidas en América Latina y el Caribe



Por otro lado, cabe señalar que la recuperación del monto total de las remesas se ha producido a pesar de la persistente atonía de las transferencias enviadas desde Europa.

En efecto, las remesas provenientes de Europa han caído de manera importante después de 2008. Un indicador relevante del impacto de la caída de las remesas europeas hacia la región está representado por la evolución de la salida de remesas de España. Este país es, junto con Alemania y Francia, uno de los gran-

¹³ IADB, Remittances in Latin America and the Caribbean in 2009: The impact of the global financial crisis. IDB/MIF FOMIN, Washington D.C., 2010.

¹⁴ IADB, Remittances in Latin America and the Caribbean in 2011: Regaining Growth. IDB/MIF FOMIN, Washington D.C., 2012.

(Véase: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36723460>)

des emisores de remesas de la Unión Europea hacia terceros países. A su vez, el 56,4% del total de las salidas por remesas de España se dirige a América Latina y el Caribe. España es el segundo mayor proveedor de remesas para la región después de Estados Unidos.

La caída de las remesas salidas de España en 2009 y en 2010 ha sido muy marcada (más de 9% entre 2008 y 2010), y afectó en una proporción similar a los principales destinos de dichas transferencias, es decir Colombia, Ecuador y Bolivia (Cuadro 3). Estos países, a su vez, reciben una proporción importante de sus remesas de España.

Cuadro nº 3

Ranking de destinos de las remesas de España 2010

Datos en € mill. Según BdE y elaboración Remesas.org

Remesas enviadas por España € mill. Diferencia entre años 2008/2010

Posición	Destinos	2008	2009	2010	En €mill	En %
1	Colombia	1422	1298	1286	-135,6	-9,5%
2	Ecuador	1058	963	920	-138,3	-13,1%
3	Bolivia	727	663	611	-115,6	-15,9%
4	Rumania	403	364	381	-21,8	-5,4%
5	Paraguay	308	299	323	15	4,9%
6	Marruecos	387	299	295	-92	-23,8%
7	R. Dominicana	292	292	287	-5,2	-1,8%
8	Perú	205	257	259	53,7	26,2%
9	China	-	70	252	-	-
10	Brasil	387	250	252	-135	-34,9%
11	Pakistán	134	121	122	-12,3	-9,2%
12	Senegal	182	128	108	-73,6	-40,5%

Nota: (-) Dato no disponible

Fuente: Remesas.org

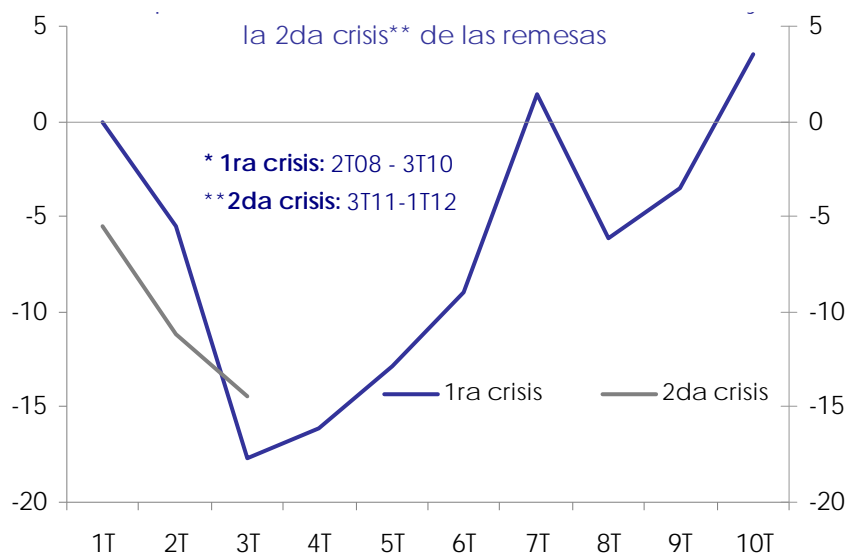
Los datos de 2011 muestran que en el contexto de la actual crisis europea, que tiene en España uno de sus principales focos, no es previsible una recuperación significativa en el corto y mediano plazo. Las remesas de origen español no se recuperan e incluso la agravación de la crisis económica se ha traducido en una nueva caída en el cuarto trimestre de 2011, en un contexto de desocupación creciente en el que la población inmigrante ha disminuido 2% durante el año pasado¹⁵.

A su vez, los datos correspondientes al primer trimestre de 2012 muestran que las remesas enviadas desde España llegaron a un monto de 1548 millones de euros, es decir 14,4% menos que en igual período del año anterior (1851

¹⁵ Ver IADB, *op.cit.*, (IADB, Remittances in Latin America and the Caribbean in 2011: Regaining Growth. IDB/MIF FOMIN, Washington D.C., 2012).

millones de euros)¹⁶. Así, las transferencias de trabajadores que emite España encadenan tres trimestres sucesivos de caída, lo que explica que se hable de una “segunda crisis” de las remesas de ese país (Gráfico 9).

Gráfico n° 9
Flujos de remesas de trabajadores en España: Comparación de la var. % anual entre la 1ra. Crisis* y la 2da. crisis de las remesas**



Fuente: BDE, Remesas.org

Cooperación UE/ALC: perspectivas poco alentadoras

Durante la primera década del siglo XXI la cooperación europea –considerada principalmente a través de la evolución de la asistencia oficial al desarrollo (AOD)- ha sufrido importantes transformaciones. En efecto, prolongando una dinámica presente desde los años 90, durante los primeros años de este siglo se consolidó la posición de Europa como primer proveedor de ayuda a la región latinoamericana y caribeña. Pero, al mismo tiempo, este fenómeno, que corresponde a una significativa reducción de la participación de algunos donantes no europeos (esencialmente Estados Unidos, Japón y Canadá) fue concomitante con un profundo cambio en la cooperación europea. Al tiempo que su evolución refleja-

¹⁶ Ver <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2012/07/04/remesas-espana-baja>

ba las transformaciones producidas en los años 2000 a nivel de la agenda internacional del desarrollo (principalmente, la importancia creciente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM)- en relación a la lucha contra la pobreza y la “securitización” de la ayuda, que han influenciado la distribución de los flujos de recursos hacia los diferentes países de América Latina y el Caribe, la jerarquía de los donantes europeos ha cambiado sustancialmente.¹⁷

En efecto, durante los años 2000 –y hasta 2008- se ha advertido una reducción de los montos aportados por países como Italia, Países Bajos y Reino Unido, en tanto que la proporción de la Comisión aumentó y España registró un marcado incremento de su ayuda a la región. Así, España alcanzó en 2008, por primera vez, el primer puesto de la escala de donantes, aportando casi 2 mil millones de dólares, lo que representó casi 30% de la AOD total recibida por la región.¹⁸

Sin embargo, la crisis económica internacional y, en ese contexto, la situación de los países europeos más fragilizados por la crisis de la deuda soberana en Europa, han afectado negativamente la AOD a partir de 2009. Así, en el caso de España se advierte que la caída de la AOD destinada a América Latina y el Caribe registrada en 2009 se repitió en 2010. De este modo, la participación de este país (que destinó ese año 44% de sus recursos de AOD a la región latinoamericana y caribeña) en el total de la asistencia oficial recibida por América Latina y el Caribe cayó a un poco menos de 20%.

Los datos sobre la AOD en 2011 dejan ver, por un lado, que la crisis global y el débil crecimiento y las restricciones fiscales sufridas por los países más desarrollados están afectando negativamente los flujos de la asistencia pública al desarrollo y que, por otro lado, las perspectivas a corto plazo no son favorables¹⁹.

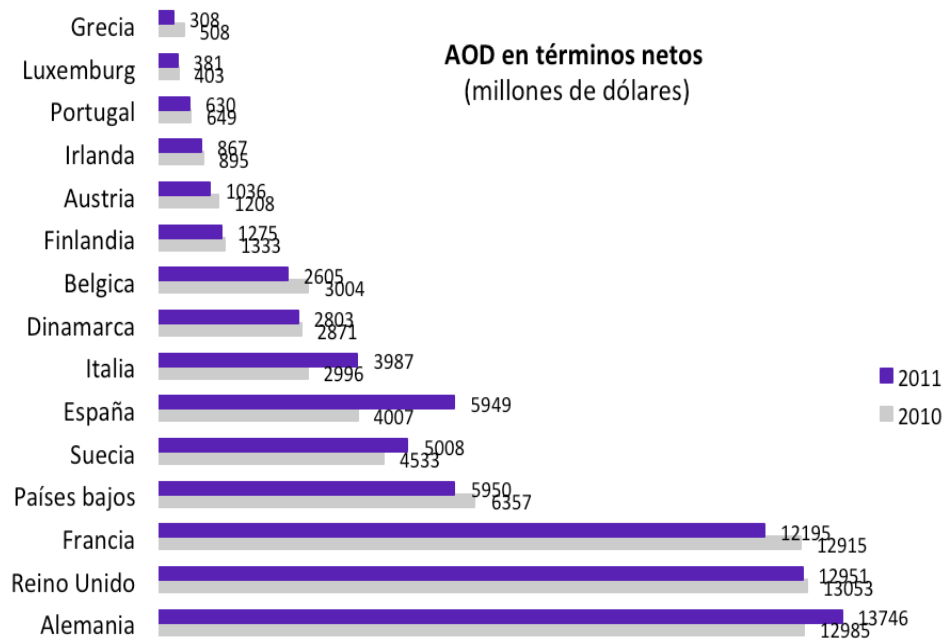
¹⁷ Sanahuja, José Antonio, “La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategia e instrumentos de cooperación para la asociación regional”, *Cuadernos CeALCI*, Fundación Carolina, Madrid, 2011.

¹⁸ Sanahuja, *op. cit.*

¹⁹ Véase:

http://www.oecd.org/document/8/0,3746,fr_21571361_44315115_50061704_1_1_1_1,00.html

Gráfico n°10



Fuente: OCDE

En 2011, en efecto, los aportes netos de AOD efectuados por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE llegaron a 133,5 mil millones de dólares, cayendo por primera vez desde 1997. A pesar de que la Unión Europea con 73,6 mil millones sigue siendo el principal contribuyente a nivel mundial delante de Estados Unidos -que han aportado 30,7 mil millones de dólares, es decir una leve disminución de 0,9% respecto de 2010-, los países europeos han acusado, en su abrumadora mayoría, una disminución de sus flujos de AOD. Si se consideran los quince países retenidos en el gráfico 10, sólo Alemania y Suecia incrementaron sus aportes²⁰. Las disminuciones más drásticas son las que se han producido en los casos de Grecia y de España, que forman parte de los países más duramente golpeados por la crisis y que han reducido los recursos disponibles para la ayuda y la cooperación.

²⁰ El incremento de Italia resulta sobre todo de la anulación de deudas.

De modo tal que si la perspectiva de una reactivación sustancial de la AOD a nivel global parece improbable ya que el contexto recesivo o de muy débil crecimiento de los países desarrollados va a hacer sentir sus efectos sobre los aportes de AOD durante varios años²¹, la situación de América Latina y el Caribe será particularmente afectada en los próximos años por la reducción de la AOD de Europa y en particular de España. Como lo señala un reciente informe sobre la política de cooperación para el desarrollo de la UE con América Latina elaborado en el marco del Parlamento Europeo²², las medidas de austeridad que implementan los Estados miembros de la UE y la reducción de la AOD que de ello resulta ponen en entredicho la concretización del objetivo de incremento de la asistencia al desarrollo establecido en el “Consenso Europeo” de 2005, así como el cumplimiento de las metas en materia de ODM. Así, todo indica que la UE no logrará alcanzar el objetivo de 0,7% para el año 2015 en la relación AOD/PIB (que ha sido de apenas 0,42% en 2010 cuando el objetivo intermedio para este año era de 0,56%) y que los riesgos de una disminución de la AOD hacia América Latina y el Caribe son enormes²³.

A su vez, en este contexto de generalización de las restricciones presupuestarias en Europa, se plantea el reto de mantener la contribución a la erradicación de la pobreza como una dimensión decisiva de las relaciones de cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe. Esto supone mantener el compromiso de la AOD europea con los países de renta media –la mayoría de los países de la región–, avanzar hacia una mejor división del trabajo entre los Estados miembros y las instancias comunitarias y discutir el lugar que debe ocupar el ODM8 en las relaciones de cooperación entre la UE y la América Latina y el Caribe.²⁴ Estas cuestiones deberán estar en el centro de las discusiones entre las dos regiones con

²¹Ver:

http://www.oecd.org/document/8/0,3746,fr_21571361_44315115_50061704_1_1_1_1,00.html

²² Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores, *Una nueva política de cooperación de la Unión Europea con América Latina*, Expo/B, DEVE/FWC/2009-01/Lot5/18, Bruselas, Diciembre de 2011.

²³ E incluso han crecido como consecuencia de las crisis políticas y económicas en el norte de Africa. Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 8.

²⁴ El objetivo 8 de los ODM consiste en “fomentar una asociación mundial para el desarrollo”. Véase Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 40.

vistas a la definición de los objetivos y los instrumentos de la programación plurianual 2014-2020.

Síntesis y conclusiones

En suma, las relaciones económicas y de cooperación entre las dos regiones han sufrido los efectos de la crisis internacional y, más recientemente, de la crisis europea.

Como se vio, una reactivación sustancial de la AOD a nivel global parece improbable en el actual contexto internacional y, en el caso de Europa y en especial de España, la situación recesiva o de muy bajo crecimiento va a seguir afectando negativamente los flujos de cooperación. Esto supone que la región latinoamericana y caribeña se proponga –más aun que en el pasado- optimizar los flujos menguantes de ayuda en relación con los objetivos y los instrumentos de la programación plurianual 2014-2020 en materia de cooperación.

Otro flujo que ha experimentado una caída considerable desde 2008 es el de las remesas europeas con destino a América Latina y el Caribe. Aquí, como es sabido, juega un papel relevante España dado que las remesas enviadas desde ese país constituyen un componente esencial de los flujos europeos hacia la región. En momentos en que se constata una “segunda crisis” de las transferencias provenientes de ese país, es decir una nueva fase de fuerte caída como la que se vivió durante la etapa de agravación de la crisis internacional que siguió a la quiebra de Lehman Brothers, parece claro que las remesas europeas hacia la región no recobrarán su dinamismo en el futuro próximo.

En cuanto a los intercambios comerciales, es indudable que las tendencias de fondo que caracterizan al comercio birregional desde hace dos décadas, en particular su pérdida de peso relativo –aunque estabilizado en la primera década del siglo XXI- están y seguirán estando afectadas negativamente por la crisis europea. Pero, al mismo tiempo, dado que el peso relativo en los intercambios de la región con el viejo continente en su conjunto se sitúa alrededor del 13%/14% de su comercio total, los efectos comerciales directos de la crisis europea sobre las economías latinoamericanas no son, en términos generales, relevantes.

En cambio, la inversión europea, recuperada tras la caída de 2009, debería seguir siendo un factor dinamizador de las relaciones económicas birregionales. El principal factor que contribuye a este dinamismo es la propia crisis europea. Numerosas empresas transnacionales europeas, sobre todo españolas, refuerzan su implantación en la región para equilibrar los balances consolidados de las casas matrices y compensar los efectos negativos de la atonía del crecimiento en el viejo continente. Incluso numerosas empresas europeas medianas de gran dinamismo se instalan o buscan instalarse en la región para aprovechar su dinamismo global o sectorial.

A su vez, desde el punto de vista latinoamericano y caribeño se plantea la optimización del aporte de esos flujos. En particular, cabe señalar el interés de la región en promover acercamientos y asociaciones de las firmas europeas y las multilatinas, cada vez más presentes en el territorio europeo y en fomentar, como se subraya en los puntos 39 a 46 de la declaración de la Cumbre CELAC/UE de Santiago de Chile, la inversión para el desarrollo sostenible²⁵. Las posibilidades de asociación son múltiples si se tiene en cuenta la tendencia a la expansión internacional de numerosas empresas latinoamericanas, la necesidad de mercados más dinámicos que tienen los inversores del viejo continente y el hecho que la inversión europea puede aportar una contribución importante –mayor en ciertos sectores que la de empresas de otras zonas del mundo- en la perspectiva de mitigar las externalidades ambientales negativas generadas por el crecimiento económico y de favorecer la diversificación productiva²⁶.

No se trata de caer en un optimismo “naif” que minimice las fuentes de conflicto y divergencia (posiciones proteccionistas que se refuerzan con la crisis global, discrepancias sobre la cuestión de la seguridad jurídica...) que en este como en otros planos obstaculizan el desarrollo de las relaciones bi-regionales. Se trata de aprovechar al máximo las oportunidades que resultan de las potencialidades del único flujo económico bi-regional que puede presentar un dinamismo significativo en los próximos años.

²⁵ <http://www.gob.cl/cumbres/celac-noticias/2013/01/28/declaracion-de-santiago-de-la-i-cumbre-celac.htm>

²⁶ CEPAL, *op. cit.* (2013)

Autores

Sergio Abreu Bonilla es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Master en Administración Pública (Universidad de California del Sur), egresado del Curso de Derecho Internacional de la Academia de Derecho Internacional de La Haya (La Haya). Fue Ministro de Relaciones Exteriores; de Industria, Energía y Minería; Vice-Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas; y Presidente del Comité Interministerial del GATT. Actualmente es Senador de la República. Integra las Comisiones de Defensa Nacional; Industria y Energía; Ciencia y Tecnología; y Hacienda. Es Profesor de la Maestría en Integración y Comercio Internacional de la Universidad de Montevideo; y de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Udelar. Preside el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Es columnista del Diario El País y autor de varios libros. Es Miembro Titular del Cuerpo Arbitral del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Bolsa de Comercio de Montevideo.

Jordan Gheorge Bărbulescu es profesor universitario, Catedrático de la Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administrativos (SNSPA) de Bucarest. A partir de 2006, Decano del Departamento de Relaciones Internacionales e Integración Europea de la SNSPA y, a partir del 2012, Presidente del Senado de la misma universidad. Profesor Jean Monnet. Diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rumania (1997-2004), cumpliendo varios cargos, entre los cuales el de subdirector de la Dirección Unión Europea y director de la Dirección América Latina. Por su actividad diplomática recibió en la Orden Nacional “Servicio Leal” en grado de Caballero. Áreas de competencia profesional: estudios europeos, relaciones internacionales y evaluación de programas y políticas públicas. Autor de 13 libros y monografías, artículos, análisis, informes y estudios publicados a nivel nacional e internacional. Miembro en numerosas organizaciones profesionales y experto/gerente en varios proyectos y programas nacionales y europeos. Desde noviembre 2010 es Presidente de la Asociación Rumana de Relaciones Internacionales y Estudios Europeos, afecta a la Asociación Universitaria de Estudios Europeos (European Community Studies Association - ECSA).

Javier Bonilla es licenciado en Sociología y Economía Política, Master Sociología, D.E.A. y PhD candidate en París VIII-París X. Estudia Historia Económica con el Prof. Pierre Vilar. Publica en México, Francia, España, Argentina y Uruguay sobre filosofía política, historia, sociología del desarrollo, educación y comunicaciones. Docente-investigador en México. Profesor de la UAM, Jefe del Área de Sociología Rural y, posteriormente, de Ciencia Política. Profesor Director del Centro de Estudios Estratégicos del ITESM. Profesor Universidad de las Américas, Profesor Maestrías en FLACSO, Profesor Universidad Iberoamericana y Profesor Asesor del Comité Académico de la Maestría en el Instituto José Luis

Mora. Es catedrático de Ciencias Políticas, Coordinador del Departamento de Internacionales de la Universidad ORT Uruguay. Integra el Centro Uruguayo de Relaciones Internacionales (CURI).

Virginia Delisante Morató es Magíster en Relaciones Internacionales, con especialidad en Estudios Europeos, por el ISCSP de la Universidad Técnica de Lisboa, Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad ORT Uruguay y se desempeña como Coordinadora Adjunta de Estudios Internacionales en esa universidad. Ha dedicado sus investigaciones de grado y posgrado al estudio del sistema de solución de controversias en el MERCOSUR y el diálogo político, al mismo tiempo que ha profundizado y escrito sobre los distintos aspectos de la Unión Europea, enseñándola en su práctica docente y escribiendo diversos artículos sobre su coyuntura en los últimos años.

Philippe De Lombaerde es Director Asociado del United Nations Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) en Brujas (Bélgica). Anteriormente trabajó como Profesor Asociado de Economía Internacional en la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), docente en la Universidad de Amberes, investigador en el National Institute of Development Administration (NIDA, Bangkok), entre otros cargos. Recientemente co-editó *The Regional Integration Manual. Quantitative and Qualitative Methods* (con Routledge), *The UN and the Regions* (con Springer), y *Asymmetric Trade Negotiations* (con Ashgate).

Roberto Domínguez es Profesor Asociado en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Suffolk, Boston, y Jean Monnet Investigador post-doctoral en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Posee un Doctorado en Estudios Internacionales de la Universidad de Miami y una maestría de la Fundación Ortega y Gasset, España, así como un Diplomado en Estudios de Estados Unidos en la Universidad de California en San Diego. El interés del Dr. Domínguez investigación es sobre gobernanza de la seguridad y la integración regional. En la actualidad es miembro del proyecto financiado por trinacional PIERAN para llevar a cabo una evaluación de "TLCAN: 20 años después". Las siguientes son algunas de sus publicaciones recientes: *The Security Governance of Regional Organizations (Global Institutions)* (con Emil Kirchner, Routledge, 2011), la diplomacia europea, (Nueva York: Edwing Mellen Press, 2008) y *Lisbon Fado: the European Union under reform* (con Joaquín Roy, Miami Unión Europea Center, 2009).

Alexandru Mihai Ghigiu es Doctorando de la Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administrativos (SNSPA) de Bucarest, investigador en temas relacionadas con América Latina. Desde octubre 2012 ejerce como experto dentro del Ins-

tituto de Estudios Latino-Americanos (SNSPA) y como editor de la *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos / European Journal of Latin American Studies*. Miembro de varias asociaciones y organizaciones profesionales y desde diciembre 2012 Consejero del Ministro de Educación de Rumania. Autor de varios artículos publicados en revistas nacionales dentro del campo de las relaciones internacionales y del de los estudios europeos.

Rita Giacalone tiene un Ph. D. en Historia (Universidad de Indiana, EEUU) y con anterioridad se graduó en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es Investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias, Coordinadora del Grupo de Investigación en Integración Regional en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, y Profesora en Postgrado de Integración Regional (Universidad de La Plata, Argentina). Fue directora de la Escuela de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, y coordinó la Red de Formación e Investigación en Integración Regional del Programa Alfa de la Comunidad Europea. Ha desarrollado distintos proyectos de investigación y sus últimas publicaciones incluyen: “Mercosur y Venezuela: estructura económica y escenario tendencial” (en R. Domínguez y J. Roy, eds. *España, la Unión Europea y la Integración Latinoamericana*. Miami: University of Miami, 2010) y “Venezuelan Foreign Policy: Petro-diplomacy and Political Change” en R. Beasley and J. Kaarbo, eds. *Foreign Policy in Comparative Perspective* (Washington, D.C.: Sage Publications, 2012).

Marcos Guedes de Oliveira tiene un PhD en Gobierno de la Essex University. Fue Chair Simon Bolívar, Sorbonne Paris III y ha dirigido el Centro de Estudios Brasileños de la Middlesex University. Actualmente es Director de Núcleo de Estudios Americanos de UFPE y es investigador de CAPES y CNPq trabajando en temas de integración regional y política exterior. Entre sus publicaciones recientes destacan: “The Brazilian Foreign Policy and the EU”, en Federica Bindi; Irina Angelescu. (eds.). *Conflict or Convergence? The Challenges of Foreign Policy in a Globalized World*. (Washington: Brookings Institution, 2012); “Brazil’s Regionalism”. *World Affairs. The Journal of International Issues*, v. 16, 2012, y *Comparando a Defesa Sul-Americana*. (Recife: Editora Universitaria UFPE, 2011).

Beatriz Hernández es científica política de la universidad Complutense de Madrid, y Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown y Magíster en Ciencia Política, especialidad en Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Chile. Es candidata a doctora en Estudios Europeos por el Instituto Ortega y Gasset de Madrid. Es coordinadora académica de la carrera de Ciencia Política y profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Diego Portales, y profesora Jean Monnet. Su área de interés es las relaciones geopolíticas entre América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea.

Imtiaz Hussain es Profesor en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, autor de las siguientes obras: *North's America's Soft Security Threats* (coautoría con Jorge Schiavon, Palgrave 2013), *Border Governance & the Unruly South* (Palgrave, 2013), *Re-evaluating NAFTA* (Palgrave 2012), *Afghanistan-Iraq and Post-conflict Governance* (Brill 2010), *The Impact of NAFTA on North America* (Palgrave 2010), *North American Homeland Security* (Praeger 2008); *Community, Diffusion, and North American Expansiveness* (UIA 2008), *Running on Empty Across Central America* (UPA 2006), and *Globalization, Indigenous Groups, and Mexico's Plan Puebla Plan* (Edwin Mellen 2006). Ha publicado también diversos artículos en las siguientes revistas especializadas *FIU Law Review*, *Voices of Mexico*, *Handbook of Global Security and Intelligence*, *South Asian Survey*, *Politics & Policy*, *Journal of the Asiatic Society of Bangladesh*, & *Norteamérica*.

Michel Levi es profesor y coordinador del Módulo de Estudios Europeos Jean Monnet -patrocinado por la Comisión Europea- en el Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Investigador asociado del Centro de Estudios e Investigación en Derecho, Historia y Administración Pública (CERDHP), en la Facultad de Derecho de la Universidad de Grenoble y profesor invitado del Instituto de Estudios Políticos SciencesPo de Grenoble, en Francia. Doctor en Jurisprudencia (JD) por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Master en Derecho Internacional y Europeo por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, sus intereses de investigación son: procesos de integración regional, regionalismo, Unión Europea, América del Sur.

Liliana Lizarazo es actualmente asesora jurídica independiente en Bélgica. Anteriormente ha sido investigadora doctoral en la Universidad de Gante (donde defendió su tesis en el 2011), y profesora e investigadora en la Universidad del Rosario (Bogotá), entre otros cargos en los sectores público y privado.

Orlando José Mejía Herrera nace en Matagalpa, Nicaragua, el 22 de mayo de 1974. Es Profesor Titular y Principal de Derecho Internacional Público y Derecho de Integración de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (UNAN-León). Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá (España). Primer Profesor Jean Monnet de la Comisión Europea en Centroamérica desde el 2011 con un módulo docente sobre Derecho de la Unión Europea. Miembro titular del legendario Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional (IHLADI). Miembro fundador y Secretario General del Centro Interuniversitario Para Estudios de Integración (CIPEI) y director académico del primer Centro de Documentación Europea en Centroamérica, ambos con sede en la UNAN-León.

Coordinador de la Maestría en Integración Regional (Plan Bolonia) que ofrece la Universidad de Alcalá en la UNAN-León. Autor de varios artículos, ponencias y comunicaciones científicas en materia de integración regional y Derecho de integración (Europa y Centroamérica).

Veljko Milutinović es Jean Monnet Fellow en el Robert Schuman Centre for Advanced Studies en Florencia. Se halla en licencia de la Graduate School of Business Studies, Belgrado, Serbia, donde enseña Negocios Internacionales, Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea. Su agenda de Investigación en el Robert Schuman Centre trata de los conflictos entre el Derecho de competencia y la legislación e influencia del derecho de la Organización Mundial del Comercio sobre el derecho comercial. Tiene un Ph. D. del European University Institute, un LL. M de la Universidad de Bristol y un LL. B de Universidad de Essex.

Pedro Miguel Montero Gonzalez es politólogo con énfasis en Gestión Pública; Especialista en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana y Especialista en Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar. Candidato a Magister en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar. Conocimientos en el diagnóstico, formulación e implementación de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local. Capacidad para analizar y entender los fenómenos políticos a nivel nacional e internacional, diagnosticar los problemas que enfrenta la administración pública y proponer las alternativas de solución. Experiencia en investigación en el campo de las ciencias sociales y en las relaciones políticas y comerciales de la Comunidad Andina.

Alejandro Pastori es Doctor en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Montevideo-Uruguay) y Master (DEA) en Derecho Internacional Público y Organismos Internacionales de la Universidad de Paris I (Francia). Se desempeña como profesor-investigador en Derecho Internacional Público de la Universidad de la República. En ese marco ha publicado dos libros y 35 artículos sobre los temas de su especialidad entre los que se destacan sus publicaciones sobre los aspectos jurídico-institucionales del Mercosur. Es Asesor del parlamento uruguayo en temas de Derecho Internacional y Director del Comité de Derecho Internacional Público del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Anteriormente ha sido asesor jurídico de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, donde participó en la trascendente negociación jurídica del Protocolo de Ouro Preto. Se encuentra actualmente beneficiando de la prestigiosa beca Hubert Humphrey en la American University de Washington DC hasta junio de 2013.

Félix Peña es especialista en relaciones económicas internacionales, integración económica y comercio internacional. Doctor en Derecho por la Universidad de

Madrid y Licenciado en Derecho Europeo por la Universidad Católica de Lovaina. Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales y del Centro de Estudios Europeos de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y Director del Instituto de Comercio Internacional-Fundación Standard Bank (FSTB). Miembro del Comité Ejecutivo del CARI y coordina su Comité de Estudios Latinoamericanos. Integra el Brains Trust del Grupo Evian. Se desempeñó en el INTAL, el BID, la Cancillería y el Ministerio de Economía.

Carlos Quenan es titular de un doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad de Grenoble II (Francia), es Profesor titular de economía en el Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine (IHEAL), Universidad de Paris III Sorbonne Nouvelle, donde creó el Master « Relations Europe – Amérique latine » que dirigió entre 1996 y 2007. Actualmente también es Vicepresidente encargado de las relaciones internacionales del Instituto de las Américas, creado en marzo de 2007. Es también Senior Economist (Department of Economic Research) en Natixis (French Investment Bank). Ha sido o es consultor de varios gobiernos de América Latina, diversas instituciones financieras internacionales, es miembro del Editorial Board de numerosas revistas y publicaciones especializadas y de varias instancias internacionales de investigación. Ha sido profesor invitado en diversas universidades e instituciones académicas de Estados Unidos, Canadá, América Latina, Europa y África. Es autor o co-autor de una treintena de libros y numerosos artículos sobre las relaciones económicas internacionales, la integración regional y la macroeconomía de los países emergentes, en particular latinoamericanos. Colabora en medios escritos y audiovisuales de Europa, América Latina, Estados Unidos y África.

Eric Tremolada es abogado dedicado a la docencia e investigación del derecho internacional público y al derecho de la integración, titular en Colombia de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad Externado. Doctor en Derecho de la Universidad de Valencia, tras haber obtenido un DEA en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario Ortega y Gasset; un Máster en Análisis y Gestión de Ciencia y Tecnología en la Universidad Carlos III; una Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y un Diploma en Altos Estudios Internacionales.